



Cour des comptes



Saca Affaires consulaires : audit du processus d'achat et des marchés publics



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, décembre 2023



Cour des comptes

Saca Affaires consulaires : audit du processus d'achat et des marchés publics



Rapport adopté le 6 décembre 2023 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Saca Affaires consulaires : audit du processus d'achat et des marchés publics

2004

Début de délivrance des passeports électroniques
Année de décision visant à l'externalisation
de la réception des demandes de visas

Valeur totale estimée
des dossiers analysés
en millions d'euros (HTVA)

Recettes
en millions d'euros

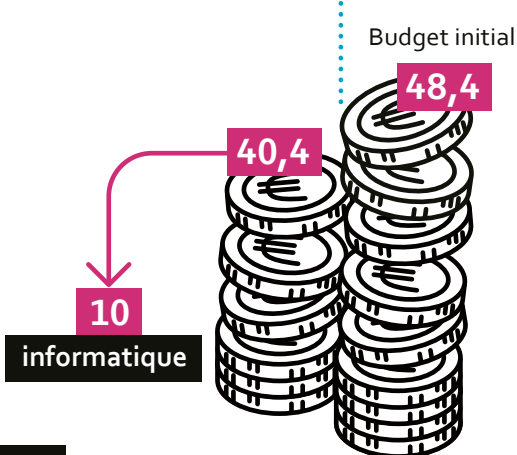
2022



vente visas, passeports
et documents

Budget
en millions d'euros

2022 2023



162

dont

passeports
sur 10 ans

visas
sur 7 ans

divers

86

70

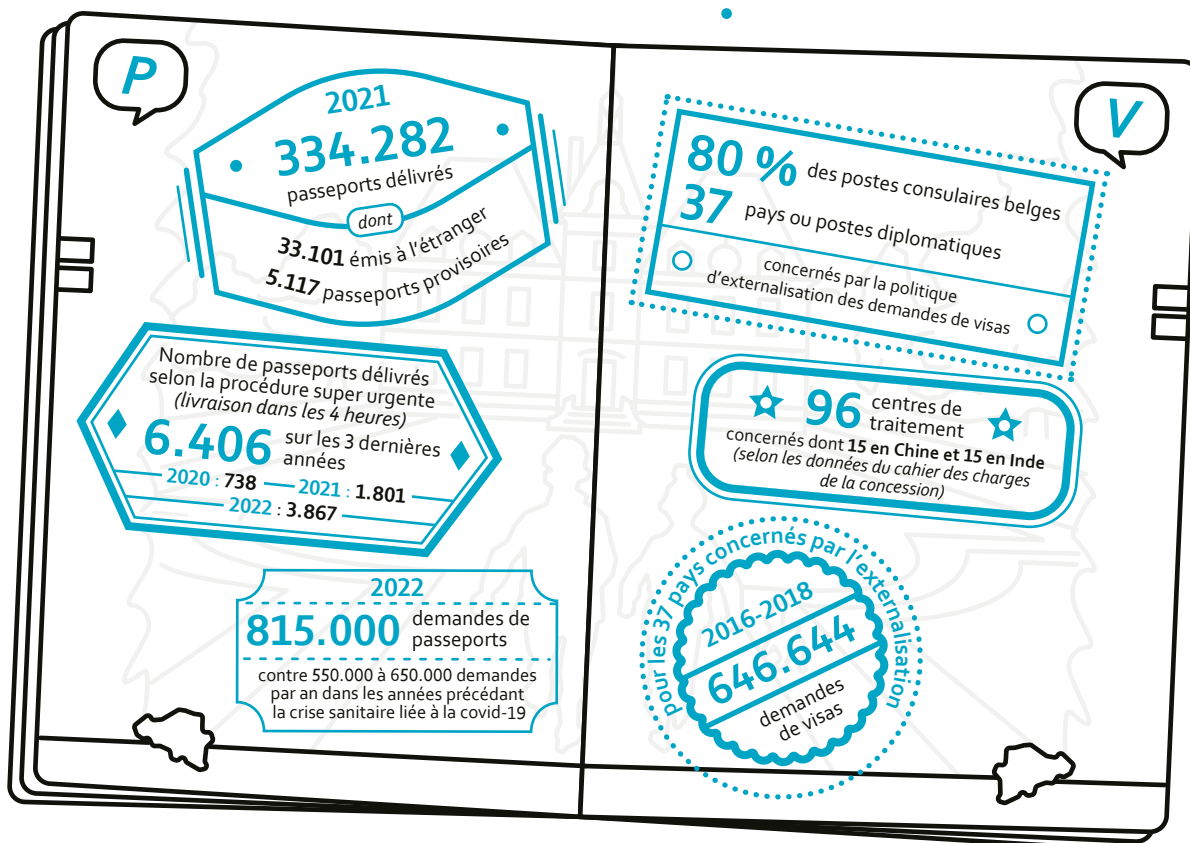
6

début du marché public



date prévue

date effective



Saca Affaires consulaires : audit du processus d'achat et des marchés publics

Contexte

Le service administratif à comptabilité autonome chargé des affaires consulaires (ci-après le « Saca Affaires consulaires ») a été créé par la loi-programme du 25 décembre 2017, le plaçant organiquement au sein de la direction générale des affaires consulaires (DGC) du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement. Ce service a une gestion et une comptabilité séparées du SPF, mais ne dispose pas de la personnalité juridique.

Les principales missions du Saca Affaires consulaires sont la gestion des passeports belges, des visas, des cartes d'identité pour les Belges à l'étranger, des registres, répertoires, actes et attestations du code consulaire ainsi que l'assistance consulaire et l'organisation des élections pour les Belges inscrits aux registres consulaires.

Dans son audit, la Cour des comptes a examiné le processus d'achat du Saca Affaires consulaires et une sélection de ses marchés publics et contrats de concession afin de vérifier que les risques liés à ce processus sont couverts par des activités de contrôle interne, d'évaluer l'application et l'efficacité de ces activités ainsi que la conformité des contrats analysés aux prescriptions légales et réglementaires.

La sélection des contrats examinés, d'une valeur totale de plus de 162 millions d'euros HTVA, comprend les concessions de services visant à externaliser les demandes de visas, le marché public de production et de livraison de passeports ainsi que huit marchés publics passés par la direction d'encadrement ICT et la DGC pour le compte du Saca Affaires consulaires.

Maîtrise interne du processus d'achat

Le Saca Affaires consulaires ne dispose pas de personnel propre. Il dépend donc des services du SPF Affaires étrangères pour la réalisation de ses achats et du contrôle interne. En pratique, le SPF réalise les marchés du Saca, à travers la DGC et la direction d'encadrement ICT. Il n'y a pas de service d'achat centralisé. Le Saca, par le biais de son comité de gestion, suit régulièrement les dépenses réalisées pour son compte, mais ne dispose pas d'informations structurelles sur les marchés publics qu'il finance.

La Cour des comptes relève un fonctionnement en silos. Des pratiques divergentes existent quant aux documents types et à l'encadrement des services réalisant des achats pour le compte du Saca, ce qui ne garantit pas une homogénéité de traitement des marchés publics et provoque une dispersion des moyens qui y sont consacrés.

Le Saca n'a ni plan d'achat, ni inventaire des marchés publics passés pour son compte. La DGC et la direction d'encadrement ICT ne disposent pas non plus d'objectifs propres pour leur politique d'achat.

Deux services travaillent à l'amélioration de l'encadrement de leurs marchés publics respectifs, mais sans se coordonner. Ainsi, le service B&B5 a fixé des objectifs et mis en place des outils pour aider les directions générales du SPF à réaliser leurs marchés publics : documents types, offre de support par dossier, développement d'outils de monitoring. Cependant, ces initiatives ne s'appliquent pas au service ICT1 qui a lui-même développé des documents types et des outils pour suivre l'exécution de ses marchés. Le Sacra Affaires consulaires pâtit de cette absence de coordination.

Enfin, à tous les niveaux – de l'expression du besoin à l'exécution du marché – le Sacra reçoit peu d'information sur la réalisation des marchés publics passés à son profit.

La Cour des comptes formule notamment les recommandations suivantes :

- réaliser et tenir à jour un inventaire offrant une vue globale, directe et complète de tous les marchés publics passés pour le compte du Sacra, avec leurs données de base
- disposer d'un plan d'achats pluriannuel reprenant l'ensemble de ses besoins, avec une estimation des quantités et du budget des achats à réaliser en consultant préalablement les services du SPF Affaires étrangères compétents et les postes consulaires pour définir les besoins
- mettre en œuvre le projet de monitoring des contrats, concessions et marchés publics du service B&B5, utiliser des documents types uniformes afin de garantir leur complétude et un traitement homogène des marchés passés pour le compte du Sacra et disposer d'outils efficaces de suivi

Concessions de services pour les demandes de visas et légalisations

Externalisées depuis 2004, les missions de réception des demandes de visa ont fait l'objet de nouvelles procédures de passation en 2020 et 2022 pour un montant total de 70 millions d'euros. Malgré un encadrement correct et documenté de la procédure de passation des concessions, la Cour des comptes relève certaines défaillances.

Au niveau des critères de sélection, la Cour des comptes constate non seulement une confusion avec les exigences de régularité, mais aussi une méconnaissance du principe de proportionnalité et de l'obligation de fixer un seuil minimal de capacité. En outre, un adjudicataire n'aurait pas dû être sélectionné puisqu'il ne répondait pas à l'ensemble des critères préalablement fixés.

L'examen de régularité des offres et l'application des critères d'attribution présentent également des lacunes : la vérification des prix n'a pas été réalisée alors que des différences de prix significatives existaient et la cotation des offres au regard des critères d'attribution n'est pas suffisamment motivée. La décision d'attribution ne permet donc pas aux soumissionnaires de décider en connaissance de cause s'il est ou non opportun d'introduire un recours.

Pour la Cour, la pertinence des critères tant de sélection que d'attribution devrait être réévaluée au regard des exigences techniques. Il en est de même de l'allotissement en fonction des besoins réels de l'administration. Couplées à une prospection du secteur du marché, de telles mesures permettront d'assurer une mise en concurrence plus efficace et une meilleure qualité des offres au bénéfice tant de l'administration que des demandeurs de visa.

Au stade de l'exécution, les services de contrôle ne disposent pas de toutes les informations utiles pour exploiter utilement les dispositifs d'encadrement et de contrôle fixés dans le cahier des charges.

Les sanctions ne sont pas proportionnées au nombre de lots octroyés à un même concessionnaire, ce qui est susceptible de nuire à leur efficacité.

La Cour des comptes formule notamment les recommandations suivantes :

- établir de manière claire, précise et univoque des critères de sélection liés à la capacité des opérateurs économiques et proportionnés au nombre et aux spécificités des lots pour lesquels les opérateurs remettent une offre
- réévaluer l'allotissement de la concession en fonction des besoins et exigences du SPF au stade de l'exécution
- appliquer correctement les critères de sélection établis dans les documents de sélection
- évaluer la pertinence des critères et sous-critères d'attribution entre eux, mais aussi au regard des critères de sélection et des spécifications techniques repris dans les documents de concession
- motiver les points octroyés aux soumissionnaires sur base des résultats de la comparaison effective des offres au regard de chacun des critères d'attribution
- communiquer l'offre du concessionnaire ou à tout le moins les données essentielles au service d'inspection du poste diplomatique pour lui permettre d'effectuer son contrôle sur place de manière efficiente

Marché public de production et de livraison de passeports

Depuis 2004, le SPF Affaires étrangères délivre des passeports électroniques munis d'une puce, et aussi, depuis 2014, de deux empreintes digitales. Ce processus s'accompagne d'une infrastructure informatique de gestion des clés publiques et des certificats d'authentification des données et d'un répertoire national des clés publiques pour lire et échanger les puces des passeports entre États membres de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Pour ces fournitures et services, la DGC du SPF Affaires étrangères recourt à des marchés publics.

La Cour des comptes a analysé le dernier marché public attribué en 2020 pour la production et la livraison de passeports, pour un montant total de 105 millions d'euros TVAC et une durée maximale de dix ans. Elle souligne des points positifs et de bonnes pratiques mais relève toutefois quelques lacunes et points d'amélioration.

La préparation du marché a fait l'objet d'une analyse sérieuse, en collaboration avec des acteurs publics et privés actifs dans ce domaine. Toutefois, le SPF Affaires étrangères et le SPF Intérieur ne sont pas parvenus à mettre en place une infrastructure unique pour la gestion des clés des documents d'identité et de voyage, alors que ces prestations sont confiées au même adjudicataire. L'inventaire du cahier spécial des charges mérite également d'être amélioré pour tenir compte de certaines prestations d'intervention et de destruction sécurisée.

Le choix de la procédure de passation, conforme à la législation applicable et dûment motivé, permet d'assurer la mise en concurrence et la négociation des offres introduites. Toutefois, en pratique, seuls deux groupements de sociétés ont introduit une demande de participation, et seul un groupement a été sélectionné. Deux facteurs peuvent expliquer ce faible taux de participation : le nombre élevé de types de passeports différents demandés pour satisfaire les exigences linguistiques et le court délai de délivrance pour les procédures urgentes et super urgentes. Pour maximiser la concurrence, le critère de sélection relatif au chiffre d'affaires global pourrait être réévalué. Les négociations sont bien

documentées, mais ont abouti à s'écarter des taux de tolérance maximaux repris dans les spécifications techniques. La vérification des motifs d'exclusion est quant à elle incomplète.

L'exécution du marché fait l'objet d'un suivi bien documenté. Le cautionnement a été constitué dans le délai imparti. Suite à la crise de la covid-19 et aux modifications de conception du passeport demandées par le ministre de tutelle pour renforcer la sécurité, le début d'exécution du marché a été retardé et l'audit de sécurité reporté. Le coût du marché pour la première année dépasse de 4 millions d'euros l'estimation réalisée en 2018, suite à la forte augmentation des demandes de passeports après la crise sanitaire et le Brexit.

La Cour des comptes formule notamment les recommandations suivantes :

- s'accorder avec le SPF Intérieur sur leurs besoins et utiliser une seule et même infrastructure de gestion de clés publiques (PKI)
- réévaluer le caractère approprié du chiffre d'affaires global requis en vue de maximiser la concurrence
- fixer des sous-critères d'attribution permettant d'évaluer et de comparer concrètement la qualité des offres étant entendu que la vérification du respect des exigences minimales s'opère au stade de l'examen de la régularité des offres
- pour le prochain marché, prévoir les prestations de destruction sécurisée dans l'inventaire du cahier spécial des charges

Marchés publics passés par la direction d'encadrement ICT et la DGC pour le compte du Saca Affaires consulaires

La procédure de passation est bien documentée pour les marchés publics de faible montant passés par la DGC. La Cour des comptes relève toutefois quelques lacunes en matière de mise en concurrence effective, de communication des critères d'attribution aux opérateurs économiques consultés et de respect des spécifications techniques reprises dans les documents de marché.

La Cour des comptes formule notamment les recommandations suivantes :

- afin d'assurer une concurrence réelle, réévaluer les spécifications techniques du marché et contacter des opérateurs économiques capables de répondre aux besoins de la DGC ; consulter, sauf exception dûment motivée, les conditions de plusieurs opérateurs économiques et en conserver la preuve
- pour les marchés de faible montant, porter à la connaissance des opérateurs économiques consultés les critères d'attribution, afin de leur permettre de remettre une offre en toute connaissance de cause et qui puisse répondre aux besoins réels de la DGC

Les dossiers de la direction d'encadrement ICT analysés sont bien documentés. Leur examen montre toutefois quelques lacunes dans l'identification des besoins et la préparation du marché. L'absence de consultation préalable du Saca ou des postes consulaires rend les estimations et la durée de certains marchés approximatives, ce qui peut influencer sur le montant des offres remises et compromettre la remise d'offres comparables et conformes aux attentes.

La direction d'encadrement ICT a eu recours à un accord-cadre du SPF Bosa dont la quantité maximale était déjà atteinte et n'en a pas respecté les conditions (profils et prix).

Un dossier concentre de nombreux manquements (exigences de sélection et d'exécution restreignant la concurrence, absence de « document unique de marché européen » (Dume), absence de vérification des extraits de casier judiciaire, absence de vérification des prix, réponses lacunaires du soumissionnaire interrogé lors de l'analyse de régularité, non-respect des délais de livraison, etc.) de nature à remettre en cause l'attribution au soumissionnaire choisi.

La Cour des comptes formule notamment les recommandations suivantes :

- améliorer la préparation du marché en identifiant et recensant l'ensemble des besoins réels en concertation avec les bénéficiaires
- prospecter le marché afin d'établir des exigences de sélection et d'exécution adaptées aux capacités du secteur et favoriser ainsi la mise en concurrence du marché
- respecter de manière stricte, pour les marchés subséquents à un accord-cadre conclu par une centrale d'achat, les conditions et termes (prix, profils, etc.) fixés dans cet accord-cadre
- prévoir des clauses de réexamen claires, précises et univoques quant à leur champ d'application, leur nature et leurs conditions d'usage

Réponse de l'administration et de la ministre

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le Sacca Affaires consulaires et le SPF Affaires étrangères ont pris acte du projet de rapport. La ministre des Affaires étrangères n'a pas émis de commentaires.

Chapitre 1

Contexte	12
1.1 Objet et portée de l'audit	12
1.2 Méthode et normes d'audit	12
1.3 Calendrier d'audit	14
1.4 Enjeux budgétaires des marchés	14
1.4.1 Budget	14
1.4.2 Dépenses et recettes budgétaires réalisées	15

Chapitre 2

Maîtrise interne du processus d'achat	17
2.1 Remarque préliminaire	17
2.2 Environnement de contrôle	17
2.2.1 Organisation des achats	17
2.2.2 Disponibilité et gestion des données	18
2.2.3 Procédures d'achat	19
2.2.4 Délégations	19
2.2.5 Conclusions	20
2.3 Évaluation des risques	21
2.3.1 Objectifs stratégiques	21
2.3.2 Planification des achats	21
2.3.3 Analyse des risques	22
2.3.4 Conclusions	22
2.4 Activités de contrôle	22
2.4.1 Documents types et monitoring	22
2.4.2 Encadrement au sein de la DGC et de l'ICT	23
2.4.3 Supervision du ministre de tutelle	24
2.4.4 Supervision du service B&B2	24
2.4.5 Support juridique du service B&B5	24
2.4.6 Conclusions	25
2.5 Information et communication	26
2.6 Pilotage	26

Chapitre 3

Examen des dossiers	28
3.1 Concessions de services pour les demandes de visas et légalisations	28
3.1.1 Contexte	28
3.1.2 Préparation	28
3.1.3 Passation	29
3.1.4 Information et communication	37
3.1.5 Exécution	37
3.1.6 Délégation et compétences	42
3.1.7 Conclusions	43

3.2	Marché public de production et de livraison de passeports	44
3.2.1	Contexte	44
3.2.2	Préparation	46
3.2.3	Passation	49
3.2.4	Information et communication	51
3.2.5	Exécution	51
3.2.6	Conclusions	53
3.3	Marchés publics de faible montant passés par la DGC	54
3.3.1	Principe de concurrence, d'égalité et de non-discrimination	54
3.3.2	Documentation et archivage	55
3.3.3	Rédaction des documents de marché	55
3.3.4	Respect des spécifications techniques	55
3.3.5	Conclusions	55
3.4	Marchés publics passés par la direction d'encadrement ICT	56
3.4.1	Préparation	56
3.4.2	Passation	57
3.4.3	Information et communication	59
3.4.4	Exécution	60
3.4.5	Conclusion	61
Chapitre 4		
Conclusion générale et recommandations		62
4.1	Maîtrise interne du processus d'achat	62
4.2	Examen des dossiers	62
4.2.1	Concessions de services pour les demandes de visas et légalisations	62
4.2.2	Marché public de production et de livraison de passeports	63
4.2.3	Marchés publics de faible montant passés par la DGC	64
4.2.4	Marchés publics passés par la direction d'encadrement ICT	64
4.3	Récapitulatif des recommandations	65

Chapitre 1

Contexte

1.1 Objet et portée de l'audit

La Cour des comptes a mené un audit du processus d'achat du service administratif à comptabilité autonome chargé des affaires consulaires (ci-après le « Saca Affaires consulaires ») et d'une sélection de ses marchés publics.

Ce service a été créé par la loi-programme du 25 décembre 2017¹, le plaçant organiquement au sein de la direction générale des affaires consulaires (DGC) du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement (ci-après le « SPF Affaires étrangères »). Ce service a une gestion et une comptabilité séparées du SPF, mais ne dispose pas de la personnalité juridique.

Ses principales missions sont :

- la gestion des passeports belges ;
- la gestion des visas ;
- la gestion des cartes d'identité pour les Belges à l'étranger ;
- l'organisation de la participation des Belges inscrits dans les registres consulaires aux élections décidées et organisées en Belgique ;
- l'assistance consulaire ;
- la gestion des registres, répertoires, actes et attestations visés dans le code consulaire ;
- la gestion des légalisations.

L'objectif du présent audit est d'évaluer le contrôle interne du processus d'achat du Saca Affaires consulaires afin de vérifier que les risques liés à ce processus sont couverts par des activités de contrôle interne. Pour ce faire, il analyse la conformité d'une sélection de marchés publics aux prescriptions légales et réglementaires, ce qui permet d'évaluer si les activités de contrôle interne sont appliquées et efficaces.

En revanche, cet audit n'approfondit pas les aspects financiers et comptables (liquidation des dépenses et comptabilisation), cette partie étant couverte par la Cour des comptes lors de son contrôle récurrent des comptes.

1.2 Méthode et normes d'audit

La maîtrise du processus d'achat a été évaluée à partir :

- d'un questionnaire adressé aux membres du comité de gestion du Saca Affaires consulaires et de la direction générale des affaires consulaires (DGC) ;
- d'entretiens avec les membres du comité de gestion du Saca, le service de la direction d'encadrement budget et contrôle de gestion en charge d'encadrer les marchés publics (B&B5), et les responsables d'achats pour le compte du Saca au sein de la direction générale des affaires consulaires (DGC) et de la direction d'encadrement ICT ;
- d'une analyse documentaire et de la vérification des pièces des dossiers.

¹ Article 158.

L'examen du processus d'achat a ensuite été complété par l'analyse d'une sélection de marchés publics et contrats de concessions identifiés dans la liste des dépenses et recettes réalisées entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2022 et imputées au Saca Affaires consulaires.

Cette sélection se compose des marchés publics et contrats de concession suivants :

- concessions de services visant à externaliser la réception des demandes de visas et de légalisation dans les différents postes consulaires belges ;
- un marché public de services pour la production et la livraison des passeports ;
- cinq marchés publics réalisés par la direction d'encadrement ICT pour le compte du Saca Affaires consulaires ;
- trois marchés publics de faible montant (moins de 30.000 euros HTVA) réalisés par la direction générale des affaires consulaires (DGC) pour le compte du Saca.

La valeur² totale de la sélection atteint plus de 162 millions d'euros HTVA³.

La matérialité des opérations dans les comptes annuels a été prise en compte lors de la sélection. De plus, l'audit évalue le respect des principes de base des marchés publics. En effet, ces principes sont de bons indicateurs de la qualité de la gestion des achats et du respect de l'égalité entre soumissionnaires.

Le référentiel normatif est constitué par la réglementation applicable aux marchés publics⁴ et contrats de concession sélectionnés⁵ et, pour ce qui est du contrôle interne, par le référentiel Coso⁶ basé sur les lignes directrices de l'Intosai sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public.

² En fonction des contrats de concessions et des marchés, il s'agit du montant total estimé d'attribution, de la valeur totale estimée lors du lancement ou du montant total engagé.

³ Le budget total du Saca pour les années 2020 à 2022 s'élève à 95,1 millions d'euros. Certains marchés examinés portent sur plusieurs années. Le marché pour la production et la livraison des passeports a une durée maximale de 10 ans et la concession de services visant à externaliser la réception des demandes de visas a une durée de 7 ans.

⁴ Loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ; arrêté royal du 18 avril relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques ; arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics, tel que modifié par l'arrêté royal du 22 juin 2017 ; loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services telle que modifiée par la loi du 16 février 2017.

⁵ Loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession ; arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics, tel que modifié par l'arrêté royal du 22 juin 2017 ; loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services telle que modifiée par la loi du 16 février 2017.

⁶ *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.*

1.3 Calendrier d'audit

28 septembre 2022	Annonce de l'audit
12 octobre 2022	Réunion de début d'audit avec l'administration
Novembre 2022 à mars 2023	Travaux d'audit
27 avril 2023	Réunion de clôture avec l'administration
23 août 2023	Transmission du projet de rapport à la ministre des Affaires étrangères et au président du comité de direction du SPF Affaires étrangères

Le Saca Affaires consulaires et le SPF Affaires étrangères ont pris acte du projet de rapport. La ministre des Affaires étrangères n'a pas émis de commentaires.

1.4 Enjeux budgétaires des marchés

1.4.1 Budget

En 2022, le Saca Affaires consulaires disposait pour l'exercice de ses compétences d'un budget initial de 36,2 millions d'euros. Les crédits 2022 ajustés s'élèvent à 40,4 millions d'euros. Ce budget est principalement financé par des recettes issues de la vente de produits consulaires (passeports, visas, cartes ID, etc.) aux différents guichets de l'administration situés en Belgique (SPF et communes) et à l'étranger (postes consulaires)⁷.

Le budget initial mis à disposition pour les dépenses informatiques atteint le tiers du budget total alloué pour 2022, soit 10,4 millions d'euros TVAC. Le tableau ci-après ventile ce montant.

⁷ Selon la loi du 23 décembre 2021 contenant le budget des voies et moyens de l'année budgétaire 2022, les recettes du SPF Affaires étrangères relatives aux produits des droits de chancellerie, taxes consulaires et visa des passeports étaient en 2021 de 10 millions d'euros. Pour l'année 2022, les recettes sont estimées à 23,3 millions d'euros.

Tableau 1 – Budget initial 2022 des dépenses informatiques du Saca Affaires consulaires

Objet	Budget
Frais informatiques/communication	
Consultants et développeurs	6.400.000
Matériel	50.000
Maintenance/Mises à jour	15.000
Credit mails	3.025
Belpas + Google	140.000
<i>Belpic</i>	20.481
<i>Sous-total</i>	6.628.506
ICT - Autonomie	400.000
ICT Hermes	2.600.000
Parc informatique	20.000
Licences Microsoft	535.000
Budget extraordinaire	200.000
Total	10.383.506

Source : Saca Affaires consulaires

Pour 2023, le Saca Affaires consulaires dispose d'un budget total de 48,4 millions d'euros TVAC⁸.

1.4.2 Dépenses et recettes budgétaires réalisées

Au terme de l'année 2022, le total des dépenses du Saca s'élevait à 36,1 millions d'euros :

- 29,1 millions d'euros TVAC pour des biens non durables et des services (loyers et prestations à des tiers des secteurs privé ou public) ;
- 1,2 million d'euros TVAC pour l'acquisition de brevets et de matériel ;
- le reste des dépenses (5,8 millions d'euros) concerne les salaires.

Les recettes liées à la vente des passeports, visas et documents civils ont atteint 50 millions d'euros. À cela se rajoute un transfert de revenu d'1,1 million d'euros. Par conséquent, en 2022, le Saca a dégagé un boni budgétaire de 15 millions d'euros.

1.4.2.1 Passeports

Le marché le plus important du Saca Affaires consulaires en termes budgétaires concerne la production, le stockage, la personnalisation et la livraison de passeports en Belgique et à l'étranger. Estimé initialement à 85 millions d'euros HTVA (103 millions d'euros TVAC) pour 10 ans (7 ans et trois reconductions possibles d'un an), il a été attribué en 2020 pour 87 millions d'euros HTVA (105 millions d'euros TVAC), à répartir sur 10 ans.

⁸ Loi du 29 juin 2023 contenant le premier ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2023.

1.4.2.2 Dépenses informatiques

Plus de la moitié des dépenses informatiques concerne des missions de consultance octroyées à des sociétés désignées par la Smals et à l'ASBL Egov (via le mécanisme du *in house*). Actuellement, 20 programmes (environ un programme pour chaque produit consulaire) sont utilisés et nécessitent une maintenance en continu pour des raisons de sécurité liées aux risques de cyberattaques. Certaines plates-formes, dont la Banque de données des actes d'état civil (BAEC), sont communes à plusieurs autorités (SPF Intérieur, SPF Justice, communes, etc.). Le Saca intervient également dans la digitalisation des dossiers consulaires et le déploiement de la plate-forme e-consul⁹.

1.4.2.3 Autres marchés

Les autres marchés du Saca Affaires consulaires sont de moindre importance. Ils sont liés aux produits consulaires et aux besoins des postes relatifs aux missions du Saca Affaires consulaires (imprimantes, scanners, consommables, lecteurs de cartes, etc.).

⁹ Guichet électronique pour les Belges à l'étranger leur permettant de s'inscrire en ligne à un poste consulaire et d'y faire les démarches en ligne (commandes de documents, inscriptions sur les listes électorales, etc.).

Chapitre 2

Maîtrise interne du processus d'achat

2.1 Remarque préliminaire

Le Saca Affaires consulaires ne dispose pas de personnel propre. En pratique, il sollicite l'appui de plusieurs services et directions du SPF Affaires étrangères pour réaliser ses achats et marchés publics. Ainsi, chaque dossier d'achat au profit du Saca est géré par un service du SPF Affaires étrangères. Les constats et recommandations en matière de maîtrise interne du processus d'achat ne concerneront donc pas uniquement le Saca, mais également les services et directions du SPF Affaires étrangères qui agissent pour le compte du Saca.

2.2 Environnement de contrôle

La Cour des comptes a analysé l'organisation des achats réalisés pour le compte du Saca Affaires consulaires, en ce compris la structure du processus d'achat, les délégations et les données disponibles relatives aux marchés publics.

2.2.1 Organisation des achats

Le Saca Affaires consulaires dispose d'un comité de gestion.

Ce comité de gestion est composé des personnes suivantes¹⁰ :

- le président : le président du comité de direction du SPF Affaires étrangères ;
- le vice-président : le directeur général de la DGC du SPF Affaires étrangères ;
- le directeur d'encadrement Personnel et Organisation du SPF Affaires étrangères ;
- le directeur d'encadrement Budget & Contrôle de gestion du SPF Affaires étrangères ;
- le directeur d'encadrement ICT du SPF Affaires étrangères ;
- un représentant du SPF Bosa ;
- un secrétaire (désigné par le président) ;
- l'inspecteur des finances (voix consultative) accrédité auprès du ministre de tutelle.

Chaque dossier d'achat relatif aux missions du Saca Affaires consulaires est géré par le service du SPF Affaires étrangères qui dispose de la compétence technique en la matière.

Il n'y a pas de service d'achat centralisé au sein du SPF Affaires étrangères. La fonction d'acheteur n'existe pas. En pratique, deux directions du SPF réalisent des marchés publics au profit du Saca : la direction générale des affaires consulaires (DGC) et la direction d'encadrement ICT.

¹⁰ Arrêté royal du 9 mai 2006 fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du comité de gestion du Service de l'État à gestion séparée chargé de la gestion des passeports, des visas, des cartes d'identité pour des Belges à l'étranger et des légalisations.

Ces directions peuvent faire appel à un service de support spécialisé dans les marchés publics (service B&B5¹¹) qui intervient sur demande. Ce service, créé le 1^{er} novembre 2021, fait partie de la direction d'encadrement Budget et Contrôle de gestion (B&B) du SPF.

Toutes les dépenses de ces directions sont contrôlées par les services B&B2.2¹² et B&B2.3¹³ (au sein de la direction d'encadrement B&B). Elles sont visées par l'inspecteur des finances en fonction des seuils et des procédures concernant les marchés publics¹⁴.

Cependant, les deux directions chargées de la passation des marchés (DGC et ICT) ont choisi des modes d'organisation différents :

- au sein de la DGC, chacun des quatre services qui la compose désigne un « référent marchés publics » et peut demander le support du service B&B5 pour la gestion des achats ;
- pour la direction d'encadrement ICT, un seul service (le service ICT1) est dédié aux marchés publics et aux achats. Ce service centralise tous les besoins ICT du Saca Affaires consulaires et gère seul ses achats.

Dans le cadre du projet du service B&B5 de monitoring des contrats et marchés publics, un ou plusieurs Spoc marchés publics ont été désignés par direction du SPF Affaires étrangères. Le Saca Affaires consulaires n'en dispose pas.

2.2.2 Disponibilité et gestion des données

Le Saca Affaires consulaires ne dispose pas d'une base de données regroupant les marchés publics réalisés pour son compte. Un tableau de suivi des dépenses par allocation de base existe, mais il ne permet pas de rattacher les dépenses aux marchés publics.

Les services de la DGC travaillant pour le compte du Saca n'ont pas développé de base de données pour les marchés publics. Ils utilisent le logiciel comptable de l'administration fédérale Fedcom, qui ne permet pas de relier directement un engagement (dépense) à un marché public.

Toutefois, le service B&B5 développe actuellement un inventaire de l'ensemble des contrats, concessions et marchés publics du SPF Affaires étrangères quel qu'en soit le montant. Par ailleurs, le service ICT1 a développé une application de suivi de l'exécution des marchés publics du SPF. Ces données et cette application ne sont toutefois pas accessibles et/ou communiquées au Saca Affaires consulaires, ni à la DGC, ni au service B&B5.

¹¹ Voir le [point 2.4.5](#).

¹² Ce service est en charge des missions suivantes : contrôle de gestion des *purchase orders* (PO), marchés publics, contrôle des paiements, coordination stratégique CSAF (concertation stratégique des achats fédéraux).

¹³ Ce service est en charge des missions suivantes : contrôle des engagements et paiements des subventions, point de contact contrôle interne, réseau du contrôle interne, contrôle des droits constatés.

¹⁴ Article 19 de l'arrêté royal du 20 mai 2022 relatif au contrôle administratif, budgétaire et de gestion.

Recommandation

Réaliser et tenir à jour un inventaire offrant une vue globale, directe et complète de tous les marchés publics passés pour le compte du Saca, avec leurs données de base (objet, procédure de passation utilisée, date d'attribution, montant d'attribution, durée, adjudicataire, état du marché), par exemple sur la base du projet de tableau de monitoring du service B&B5

2.2.3 Procédures d'achat

La procédure d'achat pour le compte du Saca n'est pas formalisée ni standardisée. Chaque direction qui réalise des achats pour le compte du Saca s'organise de manière autonome.

En pratique, au niveau de la préparation du marché :

- l'expression du besoin émane du service compétent dans la matière (soit la DGC, soit la direction d'encadrement ICT) qui la soumet pour approbation au comité de gestion du Saca ; ce dernier vérifie si la dépense doit être prise en charge par le Saca et si le budget est disponible ;
- la préparation du cahier spécial des charges, la sélection, l'évaluation des offres, les éventuelles négociations et la décision d'attribution sont également réalisées par le service compétent, soit avec le support du service B&B5 pour les services de la DGC, soit au sein du service ICTi.
- Au stade de l'attribution, le comité de gestion du Saca n'intervient pas dans le processus de passation pour la désignation de l'adjudicataire du marché public, sauf au stade de l'approbation de la décision pour tout achat supérieur à 5.500 euros HTVA. En fonction du montant du marché, le comité de gestion valide la dépense ou transfère le dossier à l'autorité compétente pour ce faire (voir le [point 2.2.4](#) relatif aux délégations).
- Le comité de gestion du Saca doit toutefois approuver la proposition de décision d'attribution pour autoriser le paiement de l'ordonnateur compétent (sauf pour les marchés inférieurs à 5.500 euros HTVA où le chef de service du Saca est compétent pour l'approbation).

La phase d'exécution du marché est aussi encadrée par le service compétent dans la matière. Les factures sont transmises au comité de gestion du Saca pour approbation avant liquidation.

Recommandation

Se concerter, coordonner les actions relatives à la passation des marchés pour le compte du Saca et formaliser la procédure d'achat pour ces marchés

2.2.4 Délégations

Les délégations de pouvoirs relatives au Saca Affaires consulaires sont régies par l'arrêté ministériel du 30 avril 2019¹⁵. Cet arrêté ne concerne pas en propre le Saca Affaires consulaires, mais le SPF Affaires étrangères.

Le tableau ci-après reprend les personnes compétentes, autrement dit les ordonnateurs, pour valider les dépenses au sein du Saca, en fonction du montant de la dépense.

¹⁵ Arrêté ministériel du 30 avril 2019 portant délégations de pouvoirs en matières financières au sein du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, *Moniteur belge* du 1^{er} août 2018.

Tableau 2 – Délégations de pouvoirs pour les marchés passés au profit du Saca Affaires consulaires

Montant en euros HTVA	Ordonnateurs compétents
Jusqu'à 5.500	chef de service du Saca Affaires consulaires au sein de la DGC ¹⁶ (plafond annuel de 50.000 euros sans accord préalable du comité de gestion du Saca ¹⁷)
Jusqu' à 144.000	attachés de niveau A éventuellement désignés par les directeurs généraux et la présidente du comité de direction du SPF Affaires étrangères
Jusqu' à 250.000	directeur général des affaires consulaires et direction d'encadrement ICT
Jusqu'à 500.000 (350.000 pour la procédure négociée sans publication préalable)	présidente du comité de direction du SPF Affaires étrangères
Au-delà de 500.000 (350.000 pour la procédure négociée sans publication préalable)	ministre des Affaires étrangères

Source : arrêté ministériel du 30 avril 2019 portant délégations de pouvoirs en matières financières au sein du service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement et manuel des procédures du Saca (version du 20/04/2022)

Le service B&B2 se charge de vérifier, avant d'engager la dépense, le respect des seuils de délégations. La Cour des comptes a constaté le respect des règles de délégations lors de l'examen des dossiers sélectionnés pour l'audit.

2.2.5 Conclusions

La Cour des comptes constate que l'environnement de contrôle du Saca Affaires consulaires est en grande partie commun à celui du SPF Affaires étrangères. En effet, le comité de gestion du Saca n'a pas de personnel sous son autorité et doit recourir aux services de la DGC ainsi qu'aux directions d'encadrement de l'ICT et du P&O (Personnel et Organisation) du SPF. La procédure d'achat et les délégations en œuvre au Saca ne lui sont pas propres : ce sont celles du SPF Affaires étrangères. La gestion des achats du Saca et de ses marchés publics est confiée à d'autres services du SPF Affaires étrangères. Pour assurer la maîtrise de ces processus, le Saca doit disposer de données précises y afférentes. La Cour constate que, sur ce dernier point, le Saca Affaires consulaires dispose d'outils budgétaires et comptables (Fedcom¹⁸, Winbooks) qui lui permettent de suivre ses dépenses, mais pas de les rattacher à des marchés publics. Le service B&B5 et le service ICT1 prennent des initiatives en ce sens, mais sans se coordonner entre eux et sans se concerter avec le Saca Affaires consulaires.

¹⁶ L'arrêté ministériel mentionne les chefs des missions diplomatiques, des postes consulaires et des bureaux diplomatiques.

¹⁷ Cette précision n'est pas indiquée dans l'arrêté ministériel. Elle figure dans le manuel des procédures du Saca (version du 20/04/2022).

¹⁸ Fedcom est une solution logicielle ERP (*enterprise resource planning* ou, en français, progiciel de gestion intégré) qui vise à traiter les différents aspects d'une organisation (recettes, dépenses du personnel, dépenses d'achat).

2.3 Évaluation des risques

La Cour des comptes a analysé les objectifs stratégiques et opérationnels ainsi que l'analyse de risques les soutenant. Elle a également analysé la planification des achats et des marchés publics passés pour le compte du Saca Affaires consulaires.

2.3.1 Objectifs stratégiques

Le Saca Affaires consulaires n'a pas formalisé d'objectifs stratégiques propres en lien avec ses marchés publics. Le SPF Affaires étrangères a établi un plan stratégique 2021-2024. Toutefois, ce plan ne prévoit aucun objectif spécifique portant sur le processus d'achat et les marchés publics.

À leur échelon, la direction des affaires consulaires (DGC) et la direction d'encadrement ICT n'ont pas établi d'objectifs opérationnels spécifiques relatifs aux marchés publics dans leur plan opérationnel ou d'appui respectif.

Cependant, le plan d'appui 2020-2025¹⁹ réalisé par la direction d'encadrement B&B du SPF Affaires étrangères prévoit :

- d'améliorer la qualité et le suivi des marchés publics ;
- de centraliser les marchés publics ;
- d'informer, en continu, les services concernés sur les délégations de signatures financières et sur les règles de marchés publics ;
- de former un ou deux spécialistes en marché publics ;
- d'optimiser et de renforcer les mesures de contrôle interne et plus concrètement :
 - de centraliser les marchés publics du SPF ;
 - d'en améliorer la préparation, le lancement et l'exécution en créant une banque de données de documents types, un réseau de personnes-ressources en marchés publics, une concertation horizontale périodique entre les experts internes en marchés publics.

L'atteinte des objectifs de la direction d'encadrement B&B, en particulier la création d'une banque de documents types et d'un réseau de personnes-ressources, serait bénéfique au Saca Affaires consulaires.

2.3.2 Planification des achats

Le Saca Affaires consulaires n'a pas de plan d'achat annuel ou pluriannuel. Ses dépenses sont réalisées en fonction des missions confiées et des limites budgétaires.

Les services du SPF Affaires étrangères qui travaillent pour le compte du Saca ne disposent pas d'une planification précise pour ces achats.

- La DGC renouvelle les contrats et marchés publics qui arrivent à échéance. Les autres dépenses imputées sur le compte du Saca sont justifiées par rapport aux missions de l'organisme et après approbation du comité de direction du Saca.
- La direction d'encadrement ICT procède de la même manière, avec la particularité qu'elle peut également imputer les dépenses de certains postes consulaires dans le cadre du projet « clé unique » pour les dépenses informatiques et de téléphonie, en vue d'assurer la continuité des

¹⁹ Le plan d'appui est la stratégie mise en place par le service d'appui en question pour réaliser les objectifs du plan stratégique.

missions. La « clé unique »²⁰ est un système de répartition a priori du budget entre les postes consulaires. Avec ce système, les commandes réalisées pour les postes consulaires ne correspondent pas nécessairement à leurs besoins réels.

Recommandation

Disposer d'un plan d'achats pluriannuel reprenant l'ensemble de ses besoins, avec une estimation des quantités et du budget des achats à réaliser, en consultant préalablement les services du SPF Affaires étrangères compétents et les postes consulaires pour définir les besoins

2.3.3 Analyse des risques

Le Saca Affaires consulaires n'a pas réalisé d'analyse formelle de risques concernant son processus d'achat et les marchés publics réalisés pour son compte.

Ce constat s'applique également aux directions travaillant pour le Saca : B&B, DGC et ICT.

Le plan d'appui 2020-2025 de la direction d'encadrement B&B du SPF Affaires étrangères comprend une analyse Swot²¹. Toutefois, cette analyse n'identifie aucune faiblesse ou menace spécifique en lien avec les marchés publics.

2.3.4 Conclusions

La Cour des comptes constate l'absence d'objectifs stratégiques et opérationnels ainsi que d'un plan d'investissement. Le Saca Affaires consulaires ne dispose pas non plus d'analyse de risques spécifique aux achats et aux marchés publics. Seul la direction d'encadrement B&B a des objectifs propres dans ce domaine. La réalisation de ces objectifs sera bénéfique à l'ensemble du SPF Affaires étrangères et, en définitive, au Saca Affaires consulaires.

2.4 Activités de contrôle

2.4.1 Documents types et monitoring

Le Saca Affaires consulaires a réalisé un manuel de ses procédures budgétaires. Ce manuel décrit la structure des délégations, les dépenses admises et le rapportage des dépenses au comité de gestion.

Les postes consulaires disposent d'un manuel de gestion financière et comptable, réalisé par le service B&B4²². Ce manuel est une aide à la gestion des dépenses quotidiennes.

²⁰ Notes au comité de direction du Saca Affaires consulaires du 4 novembre 2013 et du 3 décembre 2014. Ce système retient les dix postes les plus importants pour la délivrance des cartes d'identité et de passeports ainsi que les dix postes les plus importants pour la délivrance des visas, et les range ensuite dans un classement mixte alternatif de 20 postes (d'abord le poste retenu n° 1 pour les cartes d'identité/passeports, puis le poste retenu n° 1 pour les visas, etc.), élargi en 2014 à quelques postes supplémentaires. Le budget est ensuite réparti par sous-catégories (frais de téléphonie, « Hermes », autonomie papier, autonomie petits achats, ICT5 et renouvellement PC de 20 % par an) pour chaque poste.

²¹ *Strengths, weaknesses, opportunities, threats* : menaces, opportunités, forces, faiblesses.

²² Gestion des postes.

Les services B&B5 et ICT1 utilisent chacun des documents types différents pour leurs marchés :

- le service B&B5 a réalisé des documents types pour la passation de marchés publics et les met à disposition des services qui souhaitent collaborer avec eux pour un marché public ;
- le service ICT1 utilise quant à lui les modèles disponibles sur le site du SPF Stratégie et Appui (SPF Bosa).

Toutefois, un document unique, une convention RGPD (règlement général sur la protection des données) utilisable pour l'ensemble des marchés publics traitant des données à caractère personnel, a été réalisé par le DPO (*Data Protection Officer*) du SPF Affaires étrangères. Il est à la disposition des services et directions et le DPO peut être consulté à ce sujet.

2.4.2 Encadrement au sein de la DGC et de l'ICT

Les directions de la DGC et les différents services de la direction d'encadrement ICT sont responsables du suivi des marchés publics passés pour le compte du Saca. Ils peuvent signaler tout problème au comité de gestion du Saca Affaires consulaires. Pour rappel, aucune procédure propre à ces directions et services n'encadre les marchés publics.

2.4.2.1 Encadrement DGC

Pour les marchés publics passés par la DGC, des clauses de pénalités et d'amendes sont prévues dans le cahier spécial des charges. De telles clauses sont également inscrites dans la convention RGPD pour les marchés dont l'exécution nécessite le traitement de données à caractère personnel²³. Pour ceux-ci, des contrôles peuvent être effectués par le SPF Affaires étrangères pour s'assurer du respect de la législation. Toutefois, pour les marchés examinés dans le cadre de cet audit, aucun contrôle, pénalité ou amende n'a été mis en œuvre par la DGC, sauf pour la concession pour les visas. Dans le cadre de cette concession, les postes consulaires réalisent des missions d'inspection et rédigent une synthèse des contrôles effectués à l'attention de la direction Visas de la DGC.

Le service B&B5 intervient sur demande comme conseiller et ne rend pas compte de ses avis au comité de gestion du Saca Affaires consulaires.

2.4.2.2 Encadrement ICT

Pour la direction d'encadrement ICT, une application a été développée au sein du service ICT 1 pour suivre l'exécution des marchés publics. Les prestations des consultants externes sont contrôlées à l'aide du système d'enregistrement du temps de travail du SPF Affaires étrangères. Au besoin, les factures émises par la société du consultant donnent lieu à des corrections.

Des clauses relatives aux pénalités et amendes sont présentes dans les cahiers spéciaux des charges des marchés publics contrôlés dans le cadre de cet audit. Toutefois, aucun contrôle, pénalité ou amende n'a été mis en œuvre par la direction d'encadrement ICT pour ces marchés.

23 Marché public des passeports et concession concernant les visas.

2.4.3 Supervision du ministre de tutelle

Le contrôle du ministre dont relève le Saca est exercé par l'inspecteur des finances accrédité auprès de ce ministre, selon des modalités bien définies. L'inspecteur des finances assiste, avec voix consultative, aux réunions du comité de gestion du Saca Affaires consulaires et peut former un recours contre l'exécution d'une décision qu'il estime contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général, en application de l'article 13 de l'arrêté royal du 9 mai 2006²⁴.

2.4.4 Supervision du service B&B2

Le service B&B2 exécute le paiement en fin de procédure et vérifie, au préalable, si toutes les pièces nécessaires à celui-ci sont conformes. Si ce n'est pas le cas, il demande les informations au service qui a géré le dossier, sans en avertir systématiquement le comité de gestion du Saca. Le service B&B2 suit également les dépenses du Saca comme toutes celles du SPF Affaires étrangères, mais n'en communique les données (état de consommation) que sur demande du comité de gestion.

2.4.5 Support juridique du service B&B5

Le service B&B5 offre un support juridique dans le cadre des marchés publics, sur demande des services et directions sollicitant son expertise. Il est actuellement composé de 6 personnes, dont 5 agents de niveau A et 1 agent de niveau B. La taille du service est petite par rapport aux besoins du SPF Affaires étrangères²⁵ et du Saca Affaires consulaires.

En pratique, seuls les services qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour gérer leurs propres besoins ou qui recherchent une aide particulière s'adressent au service B&B5. En général, ce service n'intervient pas pour les marchés publics passés par les directions d'encadrement ICT et P&O. Le service B&B5 explique cette situation par le fait que les directions d'encadrement ICT et P&O²⁶ disposaient déjà d'une expertise en matière de marchés publics lors de sa mise en place en 2021.

Lorsqu'il est sollicité, le service B&B5 accompagne la procédure de marché depuis la mise par écrit du besoin jusqu'à l'exécution du marché :

- Il intervient pour corriger ou compléter les documents jusqu'au moment de l'attribution.
- Il se charge notamment de la demande des attestations relatives à l'absence de motifs d'exclusion disponibles via l'application Telemarc²⁷, sauf pour la direction d'encadrement ICT qui dispose de ses propres accès à l'application.

²⁴ Arrêté royal du 9 mai 2006 relatif à la gestion financière du Service de l'État à gestion séparée chargé de la gestion des passeports, des visas, des cartes d'identité pour des Belges à l'étranger et des légalisations.

²⁵ Fin 2022, ce SPF comptait 2.800 agents, dont 1.100 à l'administration centrale et 1.700 à l'étranger (carrière extérieure).

²⁶ Au sein de la direction d'encadrement P&O, P&O5 s'occupe de la gestion des bâtiments, de la logistique et des marchés publics.

²⁷ Telemarc est une interface internet gratuite donnant accès à plusieurs sources authentiques (Banque nationale, TVA et Impôts, ONSS, BCE). Elle est accessible dans le guichet électronique Digiflow pour les utilisateurs autorisés (les pouvoirs adjudicateurs). Ils y effectuent des requêtes en temps réel dans des bases de données fiables et obtiennent immédiatement les renseignements nécessaires à la passation d'un marché public dans le cadre du droit d'accès des candidats et soumissionnaires. Depuis le 1^{er} mai 2018, l'utilisation de cette interface est obligatoire. Tous les pouvoirs adjudicateurs doivent en avoir demandé l'accès en contactant l'Agence pour la simplification administrative (article 126 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques).

- Il gère aussi les accès à l'application officielle e-procurement, qui permet de publier les avis de marché²⁸, de consulter les entreprises pour les procédures négociées sans publication préalable et de passer des commandes sur la base de marchés et d'accords-cadres conclus par des centrales d'achat. En pratique, le service B&B5 et la direction d'encadrement ICT se chargent le plus souvent des publications. Au niveau des commandes, le système e-procurement dispose d'un espace commun au SPF et d'espaces propres créés par les services. Dès lors, le service B&B5 n'a pas de vision sur les commandes passées par les cellules stratégiques ni celles passées via les espaces propres.
- Il intervient également en phase d'exécution, en cas de difficultés, de modifications à apporter au marché ou pour la réception du marché. Le service B&B5 est notamment intervenu pour accompagner la DGC dans la réalisation du marché de production des passeports électroniques ainsi que pour les concessions de services pour les demandes de visas.

En outre, le service B&B5 met à la disposition des services acheteurs des documents types comme déjà évoqué au [point 2.3.1](#).

La Cour des comptes constate que la fonction de support, de conseil et de monitoring des marchés publics est répartie entre plusieurs services du SPF Affaires étrangères.

Recommandation

Utiliser des documents types uniformes afin de garantir leur complétude et un traitement homogène des marchés publics passés pour le compte du Saca et disposer d'outils efficaces de suivi

2.4.6 Conclusions

La Cour des comptes constate des pratiques divergentes quant aux documents types pour les marchés publics : la DGC utilise, au besoin, ceux élaborés par le service B&B5, tandis que le service ICT1 utilise ceux du SPF Bosa. Cette situation influence l'encadrement des marchés. En effet, les services de la DGC peuvent demander l'appui du service B&B5 tandis que les marchés ICT sont centralisés au sein du service ICT1. Ce dernier, vu son expertise, n'estime pas nécessaire de recourir au service B&B5.

Chacun des deux services spécialisés dans les marchés publics (B&B5 et ICT1) intervenant pour le compte du Saca développe des outils propres pour encadrer les marchés publics :

- pour le service B&B5, un tableau de monitoring ;
- pour le service ICT1, une application informatique pour le suivi de l'exécution des marchés publics.

Cette situation ne garantit pas une homogénéité du traitement des marchés publics et implique une dispersion des moyens qui y sont consacrés.

2.5 Information et communication

Des documents types pour l'encadrement du processus d'achat et des marchés publics sont disponibles sur l'intranet du service B&B5 partagé avec les autres directions du SPF Affaires étrangères : ils sont utilisés par la DGC lorsqu'elle agit pour le compte du Saca. Le service ICT1, quant à lui, utilise les documents types du SPF Bosa.

Un réseau de personnes-ressources « marchés publics » est mis en place par le service B&B5. Il est composé d'une ou plusieurs personnes de contact par service.

Cependant, les documents relatifs aux marchés sont gérés par les directions d'encadrement compétentes (DGC et ICT) sans que le Saca Affaires consulaires y ait d'emblée accès. Pour l'obtenir, il doit en faire la demande expresse.

Par ailleurs, dans le cadre des objectifs stratégiques de la direction d'encadrement B&B, le service B&B5 élabore un projet de monitoring des marchés publics qui pourrait s'avérer utile à la gestion du Saca Affaires consulaires. Il consiste en un tableau de bord regroupant tous les marchés publics, concessions et contrats de travaux, fournitures ou services tous montants confondus passés par les services du SPF Affaires étrangères. Un guide pour accompagner les services dans la réalisation de leurs marchés est également en préparation.

La Cour des comptes constate que chaque service qui passe des marchés publics pour le compte du Saca gère sa documentation sans y donner un accès direct aux autres services et au comité de gestion du Saca. Le service B&B5 a pris des initiatives pour faciliter la communication et l'accès à des documents types et pour l'inventorier les marchés existants.

Recommandation

Mettre en œuvre le projet de monitoring des contrats, concessions et marchés publics du service B&B5, ainsi que regrouper et uniformiser les documents de support des marchés publics

2.6 Pilotage

Le Saca Affaires consulaires ne dispose pas des outils nécessaires pour réaliser un pilotage efficace des marchés publics passés pour son compte. Il se limite à suivre l'état de ses dépenses, mais, vu la structure actuelle et l'absence d'une planification des achats et investissements, il n'est pas en mesure de suivre efficacement la réalisation des marchés publics.

Les directions qui passent des marchés publics pour le compte du Saca ne disposent pas elles-mêmes d'outils de rapportage complet encadrant l'entièreté du processus d'achat. Au sein de la DGC, il n'existe aucun outil de pilotage pour encadrer les marchés. Le service B&B5 développe un projet de monitoring des marchés publics qui permettrait de pallier cette faiblesse, pour autant que tous les marchés passés au bénéfice du Saca soient effectivement suivis par ce service.

Le service ICT1 a développé une application pour suivre l'exécution de ses marchés publics, mais pas leur préparation, passation ou attribution. De plus, il ne communique pas spontanément ces informations au comité de gestion du Saca Affaires étrangères.

Cette situation s'explique par la dispersion des données encadrant le processus d'achat et les marchés publics au sein des services du SPF Affaires étrangères travaillant pour le compte du Saca. En outre, ces données ne couvrent pas l'entièreté du processus, comme déjà exposé au [point 2.2.2](#).

La Cour des comptes constate, au vu de leur structure actuelle et de l'absence de planification des achats, que le Saca Affaires consulaires et les services du SPF Affaires étrangères travaillant pour son compte ne disposent pas des informations et des outils nécessaires pour le pilotage des marchés publics.

Recommandation

Assurer l'envoi périodique au comité de gestion du Saca Affaires consulaires de rapports portant sur les marchés publics passés pour le compte de celui-ci

Chapitre 3

Examen des dossiers

3.1 Concessions de services pour les demandes de visas et légalisations

3.1.1 Contexte

En 2004, le SPF Affaires étrangères décide de procéder à une externalisation progressive de la réception des demandes de visa à l'étranger. Cette décision s'aligne sur les pratiques de plusieurs États européens.

Au sein de l'Union européenne, les procédures de demande, de traitement et de délivrance des visas de court séjour sont encadrées par le code des visas de l'UE²⁹. Il est appliqué par tous les États membres de l'espace Schengen. Ce code encadre notamment les droits de visa, les frais de service³⁰ ainsi que la coopération avec des prestataires de service extérieur³¹.

La croissance exponentielle des demandes de visas, principalement dans les pays émergents, n'a plus permis d'accueillir de manière correcte et humaine les demandeurs de visa au sein des postes consulaires dépendant du SPF. Cette situation a conduit à une externalisation de la réception des demandes de visa. Elle concerne, à ce jour, près de 80 % des postes consulaires.

Ces besoins ont fait l'objet d'une procédure de concession lancée en 2020 et estimée à 70 millions d'euros. La procédure a abouti à l'attribution de 33 lots sur 37. Sur les 4 lots non attribués, seul celui relatif au Burkina Faso a été relancé en 2022.

Chaque lot concerne un poste diplomatique belge. Les postes concernés par ce marché sont situés dans 37 pays distincts dans le monde.

3.1.2 Préparation

3.1.2.1 Identification du besoin

Les documents de concession ont fait l'objet d'une préparation par la DGC du SPF Affaires étrangères sur la base de leur expertise résultant des précédentes procédures de passation et d'une prospection menée auprès des pays frontaliers. Les exigences techniques s'appuient principalement sur les obligations légales découlant du code des visas.

Pour la rédaction des documents, les experts en marchés publics du service B&B5 ont été impliqués. La DGC ne fait pas état d'une prospection spécifique menée auprès des opérateurs économiques concernés.

²⁹ Règlement CE n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas.

³⁰ Articles 16 et 17 du règlement.

³¹ Article 43 du règlement.

À travers notamment les critères de sélection et d'attribution, les clauses techniques et l'allocation, les rédacteurs doivent trouver, pour assurer un bon niveau de concurrence, un juste équilibre entre, d'une part, les besoins et les objectifs de l'administration et, d'autre part, la capacité du secteur à répondre à la demande. Une restriction non justifiée de la concurrence n'est pas autorisée.

Les deux procédures ont donné lieu à l'introduction de plusieurs offres. Sur les 37 lots, seuls 7 lots n'ont eu qu'une offre régulière. La mise en concurrence de ces lots aurait pu être améliorée en suivant les recommandations développées dans le [point 3.1.3](#) consacré à la passation. Pour la concession de 2022, 3 soumissionnaires ont déposé une offre, mais seulement 2 ont vu leur offre prise en compte au stade de l'application des critères d'attribution.

3.1.2.2 Estimation et réglementation applicable

Disposer d'une estimation fiable du montant de la concession est essentiel pour s'assurer que la passation et l'exécution de celle-ci se déroulent correctement. Cette estimation doit correspondre au chiffre d'affaires total du concessionnaire durant l'exécution du contrat.

Les estimations calculées par le SPF Affaires étrangères s'appuient principalement sur les quantités traitées au cours des années précédentes et sur une moyenne de 30 euros par visa pour les frais de service. Elles prennent également en compte la durée totale des concessions ainsi qu'un montant hypothétique pour le chiffre d'affaires généré par l'exercice de services facultatifs³². Dans sa note au conseil des ministres, le SPF Affaires étrangères indique ignorer le volume financier de ces services. Pour la Cour des comptes, ce montant devrait pouvoir être déterminé sur la base d'une prospection appropriée du marché, mais aussi dans le cadre du suivi de l'exécution de la concession. Bien qu'accessoires par rapport aux prestations de réception des demandes de visas, ces services facultatifs ne pourraient être prestés sans l'existence du contrat de concession conclu par la Belgique. Un suivi des tarifs et des montants récoltés par le concessionnaire devrait être réalisé par l'administration afin de s'assurer de leur conformité à l'offre.

La Cour des comptes constate que le SPF Affaires étrangères a respecté l'obligation d'appliquer la loi du 17 juin 2016 pour la concession de 2020³³. Pour la concession de 2022 d'un montant estimé à 600.000 euros, une procédure *sui generis* a été appliquée, conformément à la réglementation.

3.1.3 Passation

De manière générale, la Cour des comptes constate que les dossiers administratifs des concessions sont bien documentés, à l'exception des accords du ministre du Budget et du conseil des ministres.

Néanmoins, elle observe des lacunes importantes qui sont détaillées aux points suivants.

³² Dans le cadre de la concession, le concessionnaire est autorisé à proposer des services payants complémentaires aux services de base visés par les documents de concession. Dans leur offre, les concessionnaires ont notamment proposé : la prise de photos, l'accès à un salon VIP, l'assistance pour compléter les formulaires, etc.

³³ La loi du 17 juin 2016 relative aux concessions et ses arrêtés d'exécution ne s'appliquent qu'aux concessions dont l'estimation est supérieure au seuil de 5.382.000 euros hors TVA.

3.1.3.1 Procédure de passation et mise en concurrence

Le pouvoir adjudicateur peut organiser de manière très souple la procédure de passation d'une concession, moyennant le respect de certaines dispositions³⁴. Il peut ainsi prévoir librement des négociations.

Dans le cas présent, le SPF a décidé d'écarter le recours aux négociations.

Or, au vu du rapport d'attribution, des négociations auraient permis d'améliorer la qualité des offres, notamment en ce qui concerne les échantillons non transmis par certains soumissionnaires, les taxes étatiques à appliquer aux prestations³⁵ ou encore les modalités proposées par les soumissionnaires pour la gestion des flux financiers. Sur ce dernier point, l'offre d'un soumissionnaire présentait un caractère ambigu sur la prise en charge d'un impayé en cas de sous-facturation, lorsque le demandeur est injoignable. Ne sachant si cette prise en charge relève des postes diplomatiques ou du soumissionnaire, le SPF s'est limité à attribuer moins de points pour ce critère. En définitive, plusieurs lots ont été attribués à ce soumissionnaire. Des négociations auraient permis de lever cette ambiguïté avant l'attribution et d'éviter ce risque éventuel pour l'État au stade de l'exécution de la concession.

Lors des travaux d'audit, le SPF Affaires étrangères a indiqué que les négociations s'avéraient impossibles pour des raisons linguistiques et géographiques. Néanmoins, cette possibilité sera examinée pour la prochaine procédure de passation.

Recommandation

Pour les prochaines concessions, intégrer et encadrer le recours aux négociations dans la procédure de passation ; mettre en œuvre ces négociations afin d'améliorer les offres

3.1.3.2 Publicité et introduction des offres

Tant la concession de 2020 que celle de 2022 ont fait l'objet d'un avis de concession publié au Bulletin des adjudications et au Journal officiel de l'Union européenne³⁶. Néanmoins, la Cour constate que les avis publiés ne contiennent pas toutes les informations obligatoires en vertu de l'article 10 de l'arrêté royal du 25 juin 2017³⁷. L'estimation des montants des lots composant les concessions ainsi que leur durée ne sont ainsi pas mentionnées.

³⁴ Article 38 de la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession.

³⁵ Pour les lots 11, 33 à 35, les taux indiqués dans les offres varient d'un soumissionnaire à l'autre alors que les centres de traitement proposés se trouvent dans les mêmes localités. Dans pareil cas, il a lieu de s'interroger sur l'exactitude des taux mentionnés et par conséquent des prix remis. Des négociations, mais aussi une vérification des prix auraient permis de clarifier la situation et, le cas échéant, corriger l'erreur.

³⁶ Article 7, § 1^{er}, alinéa 1 de l'arrêté royal du 25 juin 2017 relatif à la passation et aux règles générales d'exécution des contrats de concession.

³⁷ Cet article est à l'origine de l'annexe de l'arrêté royal. Cette annexe indique notamment que la description de la concession doit contenir les informations suivantes : nature et étendue des travaux, nature et étendue des services, ordre de grandeur ou valeur indicative, et, si possible, durée du contrat. Si la concession est divisée en lots, ces informations doivent être indiquées pour chaque lot.

Recommandation

Intégrer dans les avis de concession toutes les informations obligatoires en vertu de la réglementation

3.1.3.3 Sélection

La phase de sélection comprend deux parties distinctes, la première consacrée à la vérification des critères d'exclusion, la seconde à la capacité des opérateurs à exécuter la concession.

La Cour constate que le SPF a prévu un document de preuve provisoire (DPP)³⁸ et a vérifié tant sa présence que sa complétude auprès de tous les soumissionnaires de la concession de 2020.

Critères d'exclusion

Le SPF a vérifié auprès des adjudicataires pressenti l'absence de motifs d'exclusion.

Néanmoins, la Cour des comptes constate que, pour l'un des adjudicataires à la concession de 2020, le SPF n'a pas procédé à la vérification des extraits de casier judiciaire des membres de l'organe décisionnel de la société³⁹.

Recommandation

Pour les concessions soumises à la publicité européenne, vérifier systématiquement les extraits de casier judiciaire des membres des organes décisionnels de l'adjudicataire pressenti

Critères de sélection

Au stade de la rédaction des documents de concession, le SPF a prévu six critères de sélection pour vérifier les capacités financières et techniques des soumissionnaires. Ces critères doivent répondre à des conditions strictes définies par la législation. La Cour des comptes constate plusieurs manquements quant à ces critères.

Proportionnalité

Les critères de sélection doivent être proportionnés à l'objet de la concession et à la nécessité de garantir la capacité du concessionnaire à l'exploiter⁴⁰. Chacun des lots devient au stade de l'exécution un contrat de concession spécifique. La proportionnalité des critères de sélection doit par conséquent également s'examiner au regard des caractéristiques des lots visés. Les seuils des critères de sélection devraient être établis en prenant en compte les lots tant de manière individuelle que globale selon qu'un opérateur économique souhaite soumissionner pour un ou plusieurs lots.

Or, la Cour des comptes constate que des seuils établis par le SPF pour la concession de 2020 ne sont pas proportionnés. Ainsi, pour son critère financier relatif au chiffre d'affaires total annuel,

³⁸ L'équivalent du document unique de marché européen (Dume).

³⁹ Ce que le SPF aurait dû faire conformément à l'article 50, § 1^{er}, alinéa 4 de la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession.

⁴⁰ Voir l'article 48, § 1^{er}, 2 et 3^o de la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession.

le seuil de 5.000.000 euros ne semble adapté ni au montant total de la concession (seuil trop bas) ni aux lots pris individuellement (seuil trop haut). Il en est de même pour le premier sous-critère de sélection relatif à la capacité technique avec un seuil de 600.000 euros. Or, chacun des 37 lots de la concession a une estimation annuelle variant de 11.500 à 1.300.000 euros.

Pour le second sous-critère de sélection, le SPF sollicite cinq références de services différents dans des pays et continents distincts. Autrement dit, il est obligatoire de disposer de références dans les cinq continents. Or, chaque lot est spécifique à un ou deux pays. Pour la Cour, il semble dès lors disproportionné d'exiger des références sur les cinq continents.

Dans le cadre du critère de sélection relatif au personnel chargé de l'exécution de la concession, le SPF sollicite cinq responsables pour la préparation, l'exécution, les aspects informatiques et sécuritaires ainsi que le contrôle qualité de la concession. Ce seuil ne fluctue pas en fonction du nombre de lots pour lesquels un opérateur remet une offre. Or, les risques semblent nettement plus importants en cas d'attribution de 37 lots que d'un seul. Pour la Cour, un encadrement adapté au nombre de lots attribués devrait être prévu.

Au cours des travaux d'audit, le SPF a précisé que les seuils des critères de sélection visaient à limiter le nombre d'adjudicataires pour des raisons d'efficacité et de gestion au stade de l'exécution. Pour la Cour des comptes, une maîtrise du nombre d'adjudicataires dans un but d'efficacité est légitime. Toutefois, dès lors que le choix de l'allotissement a été fait, l'objectif premier de l'allotissement étant de maximiser la concurrence, il revient au SPF de calibrer les exigences en fonction de l'importance de chacun de ces lots. La Cour estime que le SPF pourrait, en s'appuyant sur une prospection du secteur, repenser l'allotissement du marché pour mieux encadrer le risque.

Absence de seuil minimal

La Cour des comptes constate que plusieurs critères de sélection ne sont pas assortis d'un niveau minimal d'exigence⁴¹, en dépit des recommandations formulées dans le rapport au Roi de l'arrêté royal du 25 juin 2017⁴². Un tel niveau d'exigence doit correspondre à un seuil minimal, comme un montant ou des quantités traitées résultant de l'exécution de contrats passés. Indiquer un nombre de références ne répond pas à cette exigence de seuil minimal. En l'absence de tels seuils, le SPF ne dispose d'aucun moyen objectif pour justifier de la non-sélection d'un soumissionnaire au regard du critère visé. Un tel manquement pourrait donc conduire à devoir faire face à un risque majoré de défaut d'exécution dans le chef du concessionnaire peu expérimenté.

41 Les critères de sélection visés sont : la déclaration indiquant les effectifs moyens annuels et le nombre de son personnel d'encadrement pendant les trois dernières années ; cinq références en matière d'externalisation de services de visa dans des pays et continents différents ; deux références en matière d'externalisation de services de visa, dans le cadre desquels le soumissionnaire doit numériser des documents et les transmettre à l'autorité ; liste reprenant les services les plus importants prestés au cours des trois dernières années. Ces critères concernent principalement la concession de 2020.

42 Rapport au Roi, article 37, § 2, de l'arrêté royal du 25 juin 2017 : « Le paragraphe 2 impose que chaque condition de sélection ou critère de limitation du nombre de candidats sélectionnés soit formulé de façon suffisamment précise pour permettre de procéder à la sélection des candidats ou des soumissionnaires ». Les termes « condition de sélection » et l'obligation de précision précitée impliquent que, en principe, pour chaque critère utilisé, l'adjudicateur fixera un niveau d'exigence approprié.

Clair, précis et univoque

Conformément aux principes d'égalité et de transparence⁴³, les critères de sélection doivent en outre être rédigés de manière claire, précise et univoque⁴⁴. À la lecture du rapport d'attribution, la Cour des comptes constate que le second critère de sélection relatif aux références n'était pas suffisamment clair pour l'un des soumissionnaires et aurait fait l'objet d'une autre interprétation dans le cadre d'une précédente passation⁴⁵. En l'espèce, le critère de sélection ne précise pas si les références sollicitées peuvent provenir ou non d'un même État. La situation aurait pu constituer un risque de différend entre les parties.

Sélection, régularité et attribution

Les soumissionnaires doivent indiquer dans leur offre un centre de traitement de référence existant dans le pays ainsi qu'une description détaillée à des fins d'inspection. Cette exigence a pour objet d'illustrer la capacité technique du soumissionnaire à effectuer la prestation au travers du fonctionnement d'une procédure de visa sur la base des prescriptions techniques requises. À défaut d'un tel centre existant dans le pays concerné, les soumissionnaires doivent démontrer qu'ils sont en mesure d'ouvrir pareil centre dans les trois mois à compter de l'attribution du lot y relatif.

Ces exigences visaient principalement à s'assurer que les soumissionnaires disposeraient, en cas d'attribution, de centres de traitement nécessaires à la bonne exécution de la concession et conformes aux exigences techniques. Pour la Cour, il s'agit donc davantage de conditions d'exécution que de critères de sélection qualitative.

Recommandation

Établir de manière claire, précise et univoque les critères de sélection liés à la capacité des opérateurs économiques ; faire en sorte que ces critères soient proportionnés au nombre et aux spécificités des lots pour lesquels les opérateurs remettent une offre ; réévaluer l'allotissement de la concession en fonction des besoins et exigences du SPF au stade de l'exécution

Au stade de la sélection des soumissionnaires, la Cour des comptes constate que le SPF a veillé dans la majorité des cas à détailler de manière claire et précise sa méthode de contrôle des critères de sélection et à les appliquer correctement.

Néanmoins, la Cour des comptes constate qu'un adjudicataire n'aurait pas dû être sélectionné. En effet, il n'a communiqué de références que pour trois continents différents alors que cinq étaient exigés. De plus, pour les critères de sélection relatifs au respect des normes ISO 9001 et 14001, ce même opérateur s'est appuyé sur les certificats et mesures de la maison mère et de sociétés filiales, sans produire l'engagement de ces dernières à mettre leur capacité à sa disposition, et sans compléter l'annexe A du DPP pour chacune d'entre elles. Il n'aurait donc pas dû être sélectionné⁴⁶.

⁴³ Voir article 24 de la loi du 17 juin 2016.

⁴⁴ Voir l'article 37, § 2, de l'arrêté royal du 25 juin 2017.

⁴⁵ Il s'agit du critère de sélection suivant : cinq références de contrats signés en matière d'externalisation de services de visa, dont trois avec des États membres des accords de Schengen, pour un chiffre d'affaires annuel de minimum 600.000 euros par référence.

⁴⁶ Voir l'article 42, § 1^{er}, de la l'arrêté royal du 25 juin 2017.

Lors des travaux d'audit, le SPF a souligné qu'il n'avait pas interprété le critère relatif aux références susvisées de cette manière lors de la sélection. La Cour des comptes rappelle qu'un critère de sélection doit être clair, précis et univoque. Ce critère devrait donc également être précisé à l'avenir afin d'éviter toute ambiguïté.

Recommandation

Appliquer correctement les critères de sélection établis dans les documents de sélection

3.1.3.4 Vérification des prix et régularité des offres

Le SPF a réalisé un examen de la régularité des offres. Néanmoins, la Cour des comptes constate des manquements dans la vérification des prix repris par les soumissionnaires.

Les résultats de la vérification obligatoire des prix remis par les soumissionnaires sélectionnés ne figurent pas dans le dossier. Or, il existe une différence sensible entre les prix remis par les soumissionnaires pour onze lots de la concession de 2020⁴⁷. De plus, pour certains lots⁴⁸, les taux de taxe diffèrent entre les soumissionnaires pour un poste diplomatique situé au même endroit. Dans pareil cas, il y a lieu de s'interroger sur l'exactitude des taux mentionnés et par conséquent des prix remis. Pour au moins trois lots, ces différences de prix ont avantageé l'adjudicataire désigné.

Lors des travaux d'audit, le SPF a indiqué que la régularité des prix avait fait l'objet d'un examen attentif. Il a ainsi pris en exemple des lots non attribués en raison de prix remis dépassant les limites émises par le code des visas et non suffisamment justifiés⁴⁹, ou encore un soumissionnaire non sélectionné à la suite de l'examen des prix.

Pour la Cour des comptes, l'examen des prix ne doit pas être restreint à la vérification du respect des seuils maximaux imposés par le code des visas. Il doit être global et porter également sur la différence entre les prix remis par les soumissionnaires. Les résultats de cet examen, basé notamment sur les justifications reprises dans les offres, doivent figurer dans le dossier administratif.

La vérification des prix garantit l'égalité entre les soumissionnaires et le respect du droit social et du travail au sein des centres placés sous la responsabilité de la Belgique à l'étranger. Cette obligation découle également du code communautaire des visas qui invite les États membres à veiller à ce que les frais de service facturés à un demandeur correspondent bien aux services proposés par le prestataire et soient adaptés à la situation locale⁵⁰.

Recommandation

Procéder à une vérification des prix remis par les soumissionnaires, solliciter le cas échéant des justifications pour les prix apparemment anormaux constatés auprès des soumissionnaires et les exclure en cas de justifications insuffisantes

⁴⁷ Exemples : lots 2, 3, 20, 22, 23, 24, 25, 29, 30, 34, 35.

⁴⁸ Lots concernés : 35 Chine, 34 Pakistan, 33 Palestine, 11 Qatar.

⁴⁹ Voir le point 3.1.5.2.

⁵⁰ Article 17, § 3, du règlement 810/2009.

3.1.3.5 Évaluation des offres

Les concessions doivent être attribuées sur la base de critères objectifs liés à l'objet de la concession dans des conditions de concurrence effective permettant de constater un avantage économique global pour l'adjudicateur⁵¹.

Rédaction des critères d'attribution

Certains critères d'attribution ne permettent pas de comprendre les attentes de l'adjudicateur. Par exemple, un critère intitulé « type de bâtiment » ne permet pas de savoir ce qui emporte la préférence de l'adjudicateur⁵².

Les critères d'attribution ne peuvent conférer une liberté inconditionnée de choix pour l'attribution de la concession sous peine de porter atteinte au principe d'égalité entre les soumissionnaires, ces derniers ne pouvant déposer une offre en parfaite connaissance de cause.

En outre, la Cour constate une confusion dans le chef de l'adjudicateur entre les questions de régularité et les critères d'attribution. Ainsi, pour les informations mises à disposition des demandeurs de visa, les cahiers des charges mentionnent que « *les informations doivent être disponibles dans les principales langues nationales* »⁵³. Or, cette exigence neutralise le critère d'attribution visant à attribuer davantage de points au prestataire qui peut également garantir des prestations en français, en sus de ces langues exigées⁵⁴. Autrement dit, les offres ne garantissant pas des prestations dans les langues nationales ne devraient pas recevoir une faible cote, mais plutôt être écartées en raison de leur irrégularité. Le cahier des charges exige également que le centre de traitement dispose de l'infrastructure suivante : places de parking en suffisance, locaux adaptés au climat du pays, capacité d'accueil suffisante dans la salle d'attente, équipements sanitaires suffisants et facilité d'accès pour les personnes handicapées. Or, ces éléments constituent également des critères d'attribution.

Une telle confusion entre la régularité et les critères d'attribution porte atteinte à la comparabilité des offres et a, en outre, conduit à couvrir des irrégularités constatées dans certaines offres⁵⁵.

Si le pouvoir adjudicateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans la définition des critères d'attribution, il doit, au stade de leur rédaction, veiller à leur clarté par rapport à ses attentes, à leur complétude et à leur cohérence par rapport aux exigences techniques qu'il impose.

⁵¹ Articles 46 et 55 de la loi du 17 juin 2016.

⁵² Autres exemples : présence éventuelle d'un ou plusieurs autres clients dans les locaux du soumissionnaire, type d'accès (plain-pied, ascenseur, escaliers, escalator, etc.) et facilités d'accès pour les personnes handicapées.

⁵³ Page 45 du cahier des charges de la concession de 2020, partie 2, point 2.1. Prestations des services obligatoires.

⁵⁴ Pour les critères qualité du site web, du centre d'appel et accueil des demandeurs de visa, l'adjudicateur indique en sous-critère : le recours aux langues officielles du pays concerné et dans les langues qui y sont majoritairement parlées, avec obligation de préciser dans l'offre quelles seront les langues proposées. Au point 2.1. Prestations de services obligatoires : le SPF Affaires étrangères indique notamment : « *Le prestataire de services qui peut également garantir des prestations en français, en sus de ces langues exigées (éventuellement aussi en néerlandais et/ou en allemand) se verra attribuer une cotation plus élevée* ».

⁵⁵ Par exemple : pour le lot 2 Côte d'Ivoire (p. 42 du rapport d'attribution de la concession de 2020), l'administration se limite à retirer des points à un soumissionnaire dont le centre ne comprend pas de toilettes pour les personnes handicapées et pour lequel, à la suite de la visite du centre par le poste diplomatique, il s'avère qu'il « *est difficile d'accès (de nombreuses marches) et ne possède aucune facilité pour les personnes à mobilité réduite* ».

Recommandation

D'une part, évaluer la pertinence des critères et sous-critères d'attribution entre eux, mais aussi au regard des critères de sélection et des spécifications techniques repris dans les documents de concession et, d'autre part, prévenir la confusion entre la régularité des offres et l'application des critères d'attribution

Application des critères d'attribution

Pour l'ensemble des lots, la motivation des points octroyés aux soumissionnaires est souvent lacunaire. Régulièrement, il est observé que l'administration octroie le maximum de points au(x) soumissionnaire(s) parce que les informations communiquées dans les offres sont jugées « suffisantes », répondent « aux attentes » ou « donnent entière satisfaction ». Les cotes pour certains critères ont fait l'objet d'une motivation globale sans relier les éléments d'appréciation aux sous-critères établis dans le cahier des charges, ou encore la motivation ne répond pas à l'ensemble des points visés par le sous-critère d'attribution⁵⁶. Certains points sont octroyés sans motivation reprise dans la décision⁵⁷.

Pour les critères linguistiques, l'adjudicateur a octroyé le maximum de points à un soumissionnaire alors que celui-ci ne propose de communiquer les informations que dans les langues officielles du pays du demandeur, ce qui répond à une exigence du cahier des charges⁵⁸.

Lors de l'évaluation du critère d'attribution « gestion du dossier numérique », l'adjudicateur appuie sa motivation sur la conformité de l'offre évaluée aux spécifications techniques du cahier des charges. Comme déjà mentionné, la Cour rappelle qu'il est essentiel de ne pas confondre l'examen de la régularité des offres et leur évaluation au regard des critères d'attribution.

Enfin, elle observe des contradictions dans les informations communiquées et points octroyés pour les deux sous-critères touchant à l'accessibilité des personnes à mobilité réduite⁵⁹.

Néanmoins, la Cour des comptes constate que la motivation établie dans le cadre de l'évaluation des deux derniers critères d'attribution⁶⁰ est plus étayée dans la description des justificatifs et satisfait aux exigences de motivation requises.

⁵⁶ Pour le sous-critère 3) B/ Accueil personnel des demandeurs de visa, b), l'administration n'aborde pas dans sa motivation les points relatifs aux espaces de rangement des valises ou encore la présence d'un ordinateur autonome pour compléter les formulaires.

⁵⁷ Dans le cadre du lot 2 Côte d'Ivoire et dans le cadre des sous-critères 3) B/ Accueil personnel des demandeurs de visa, a) à e), l'administration ne motive pas l'octroi des points au second soumissionnaire. Celui-ci reçoit cependant le maximum de points pour ces sous-critères. Dans le cadre du lot 18 Afrique du Sud, pour le critère "localisation et accessibilité du centre", 2b), le rapport d'attribution indique que « le pouvoir adjudicateur a décidé d'octroyer un maximum de points aux soumissionnaires ».

⁵⁸ Lot 8 Koweït.

⁵⁹ Pour le lot 12 Iran, mais également pour d'autres lots, l'administration précise pour le critère d'accessibilité du centre (g. type d'accès et facilité d'accès pour les personnes handicapées) qu'un soumissionnaire perd 50 % des points parce que son centre ne dispose pas de toilettes pour les personnes handicapées. Par contre, au critère d'accueil personnel des demandeurs de visa, a) locaux adaptés au climat du pays et capacité d'accueil suffisante dans la salle d'attente et équipements sanitaires suffisants, également pour les personnes à mobilité réduite, l'administration ne retire pas de points pour ce même soumissionnaire.

⁶⁰ Gestion des documents complémentaires et gestion du flux financier journalier.

Au regard de ces constats, la Cour des comptes rappelle que la décision motivée doit permettre aux soumissionnaires de décider s'il est ou non opportun d'introduire un recours. Une motivation de qualité est encore plus cruciale lorsque, comme dans la concession examinée, la différence de points entre les soumissionnaires est faible. Elle permet de limiter les risques de litiges qui auraient pour conséquence de retarder l'exécution du contrat.

Recommandation

Motiver les points octroyés aux soumissionnaires sur la base des résultats de la comparaison effective des offres au regard de chacun des critères d'attribution

3.1.4 Information et communication

Pour les deux concessions, le SPF a procédé à la communication des décisions d'attribution aux soumissionnaires, conformément à la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics et de concessions⁶¹.

Néanmoins, le SPF a omis de publier l'avis d'attribution au Bulletin des adjudications et au Journal officiel de l'Union européenne pour la concession de 2020, dont l'estimation dépasse le seuil européen. Cette absence de publication porte atteinte au principe de transparence.

3.1.5 Exécution

3.1.5.1 Cautionnement

Le cautionnement constitue une garantie financière donnée par le concessionnaire de ses obligations jusqu'à la complète et bonne exécution de la concession.

La Cour des comptes constate des erreurs dans le calcul du montant du cautionnement sollicité pour certains lots de la concession de 2020⁶². Ainsi pour les lots 35 (Chine) et 37 (Inde-Bhoutan), l'administration n'a pas pris en compte les quantités des années 2016 à 2018 pour les postes de Shanghai, Guangzhou et New Delhi. Cet oubli correspond à une différence de 90.500 euros au détriment de l'administration. Pour le lot 3 (Sénégal), la moyenne annuelle calculée par le SPF Affaires étrangères ne correspond pas au total, divisé par trois, des quantités communiquées de 2016 à 2018 pour le poste diplomatique de Dakar. Cette différence dans l'estimation a eu pour conséquence de solliciter du concessionnaire un excédent de caution de près de 26.500 euros.

La Cour des comptes constate que les preuves de constitution du cautionnement sont jointes au dossier administratif. Elle attire néanmoins l'attention du SPF sur le fait que la durée de validité de ces cautions ne correspond pas à la durée maximale de la concession, soit 7 ans⁶³. Les modalités de libération devraient en outre être clarifiées avec les concessionnaires⁶⁴. En outre, une des cautions a été constituée avant le retrait d'acte de la première décision motivée d'attribution.

⁶¹ Article 44 de la loi du 17 juin 2016.

⁶² Conformément au cahier des charges, « le cautionnement, pour chaque lot du marché, est fixé à 5 % du montant estimé de chaque lot. Le nombre total de demandes de visa de chaque lot est calculé sur une période de référence de trois ans, soit de 2016 à 2018. La valeur de la concession sera calculée sur 5 ans, ce qui correspond à la durée de base du présent contrat ».

⁶³ Selon le cahier des charges, le cautionnement est libérable en une fois en fin de contrat.

⁶⁴ Article 48, 4° de l'arrêté royal du 25 juin 2017.

Recommandation

Dans le cadre de la concession 2020, solliciter auprès des concessionnaires une adaptation des cautions constituées

3.1.5.2 Clauses de réexamen

Révision des prix

Pour rappel, le financement des concessions est assuré par trois types de prestations rémunérées : les demandes de visa, les demandes de légalisation et les prestations complémentaires⁶⁵. En tant qu'objet principal des concessions, seules les demandes sont encadrées financièrement par les documents de concession. Ainsi, la tarification des demandes de visa doit respecter les limites tarifaires fixées dans le code des visas⁶⁶. Le principe de base est que les frais de service du concessionnaire ne dépassent pas la moitié du montant des droits de visa, soit 80 euros toutes taxes comprises.

Quant aux demandes de légalisation, l'administration les fixe à 5 euros dans les documents de concession. Ce montant a été imposé par l'administration pour éviter des coûts exorbitants de la part des concessionnaires pour des prestations limitées. Cette décision ne s'appuie sur aucune base légale spécifique et ne résulte pas d'une concertation avec d'autres pays européens.

Au stade de l'exécution de la concession, ces montants ne sont pas rétrocédés, même partiellement, au SPF Affaires étrangères. Aucune formule de révision de prix n'est prévue dans les documents des concessions.

La réglementation n'impose la présence d'une formule de révision que lorsque la concession est assortie d'un prix à payer par un pouvoir adjudicateur ou une entreprise publique agissant dans le cadre de ses tâches de service public⁶⁷. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

Néanmoins, la Cour des comptes estime que ces prix, en ce qu'ils financent le fonctionnement correct des centres de traitement, devraient pouvoir faire l'objet d'une révision en cours d'exécution de la concession. Une telle révision des prix des demandes de visa serait conforme au code des visas. En effet, celui-ci prévoit une évaluation des droits de visa par la Commission européenne tous les trois ans⁶⁸. Il prévoit également des frais de service proportionnés aux coûts engagés par le concessionnaire pour la réalisation des tâches octroyées⁶⁹.

⁶⁵ Ces prestations sont des prestations facultatives proposées par les centres de traitement aux demandeurs de visa. Par exemple : les photos, l'assistance administrative, l'accès au service premium/VIP, les rendez-vous fixés le week-end.

⁶⁶ Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas. Des dérogations sont prévues à l'article 17 du règlement. Ainsi, le montant de 80 euros peut être atteint si l'État ne dispose pas de consulat dans le pays où se situe le centre de traitement, tel est le cas pour les lots 7 (Irak) et 8 (Nouvelle-Zélande). Dans des cas exceptionnels, si le montant de 80 euros n'est pas suffisant pour assurer la totalité de service, une limitation maximale est fixée à 120 euros. Dans pareil cas, l'État membre doit notifier sa décision à la Commission européenne.

⁶⁷ Article 63 de l'arrêté royal du 25 juin 2017.

⁶⁸ Article 16, § 9, du règlement n° 810/2009. La dernière a été effectuée en 2020.

⁶⁹ Article 17, § 1, du règlement.

En outre, le montant maximal établi pour les demandes de légalisation est le même pour tous les lots de la concession 2020. Le SPF Affaires étrangères ne peut donc s'assurer de sa réelle proportion aux coûts engagés par les concessionnaires dans leur centre de traitement.

Prévoir une formule de révision des prix dans le cahier des charges permettrait de limiter les risques de différend entre les parties durant l'exécution. En outre, si une telle révision avait été encadrée dès le début par les documents de la concession, des prix différents auraient pu être remis par les soumissionnaires au bénéfice des demandeurs de visa.

Recommandation

Prospecter auprès des acteurs du secteur (tant les opérateurs que les États) pour mettre en place dans le cadre de la prochaine concession, d'une part, un encadrement adapté et proportionné du tarif pour les demandes de légalisation et, d'autre part, une ou plusieurs formule(s) de révision de prix adaptée(s) aux contraintes des opérateurs et au code des visas

Résiliation anticipée

Les concessions ont une durée de cinq ans prolongeable deux fois un an. Le SPF Affaires étrangères prévoit néanmoins dans le cahier des charges que les contrats de concession pourront être résiliés de manière anticipée par l'une des parties moyennant un préavis de 90 jours calendrier à l'échéance des cinq années.

Bien que cette clause soit tout à fait légale, la Cour des comptes constate que le délai octroyé au concessionnaire est, en comparaison de la procédure effectuée pour la concession 2020, inadapté. En effet, plus d'un an s'est écoulé entre l'avis favorable de l'Inspection, concernant les documents de concession, octroyé le 25 novembre 2019 et la première décision motivée d'attribution approuvée le 9 décembre 2020. Les impératifs de continuité du service public rendu par les postes consulaires ne peuvent être tributaires d'une résiliation sans motif de la part du concessionnaire⁷⁰.

Recommandation

Pour la prochaine concession, interdire à l'adjudicataire de résilier la concession sans motif

Modifications des centres de traitement

Dans la description de l'objet de la concession, la Cour des comptes constate que l'administration se réserve le droit d'ajouter d'autres pays et villes au stade de l'exécution des concessions. Elle ajoute que, en exécution d'un nouvel accord avec d'autres États membres de l'espace Schengen, le concessionnaire pourrait être amené à traiter également des demandes supplémentaires pour ces États. En outre, l'ouverture de nouveaux centres de traitement pourrait être sollicitée moyennant l'accord mutuel des parties. Enfin, elle n'exclut pas qu'en raison de la fermeture ou du déplacement d'un poste diplomatique, la fermeture du centre de traitement du pays concerné puisse être sollicitée ou qu'une adaptation des tarifs par le concessionnaire puisse être acceptée.

⁷⁰ Conformément à l'article 43, § 12, du règlement 810/2009, en cas de résiliation anticipée du contrat, les missions du concessionnaire doivent être reprises par le poste consulaire concerné en l'absence de concessionnaire remplaçant.

Ces dispositions particulières résultent d'un des objectifs du code des visas, à savoir celui de favoriser la collaboration entre les États membres de l'espace Schengen. Actuellement, des synergies existent entre ces pays partenaires. Ainsi, via le centre de traitement et son poste diplomatique de Kigali (Rwanda), la Belgique représente 17 autres nations en vertu d'accords bilatéraux.

Au cours des travaux d'audit, le SPF Affaires étrangères a souligné que les estimations communiquées dans les documents du marché prennent en compte l'exécution des accords existants et que la situation est stable au niveau des postes diplomatiques et des accords entre les États.

La Cour des comptes rappelle qu'une modification à la concession peut être apportée sans nouvelle procédure de passation lorsque, quel que soit son montant, elle a été prévue dans les documents de concession initiaux sous la forme d'une clause de réexamen claire, précise et sans équivoque. Ces dispositions indiquent le champ d'application, la nature des modifications ainsi que les conditions dans lesquelles il peut en être fait usage. Enfin, ces clauses ne peuvent apporter à la concession de modifications qui changeraient sa nature globale⁷¹.

Eu égard à la grande diversité géographique des lots, une incertitude demeure quant au choix du lot/concessionnaire en cas d'ajout d'un nouveau pays. Les modalités de rattachement ne sont pas prévues dans les documents de concession. Cette clause de réexamen ne respecte dès lors pas la réglementation. En outre, elle pourrait recréer une concurrence entre les concessionnaires et être source de différend entre les parties.

Enfin, concernant la fermeture d'un centre de traitement en raison de la fermeture ou du déplacement d'un poste diplomatique, la Cour des comptes observe qu'un nombre important de lots sont composés d'un seul centre de traitement. Fermer un tel centre reviendrait à mettre fin à l'exécution de la concession du lot concerné. Dans pareil cas, la Cour des comptes invite l'administration à respecter les modalités de résiliation prévues au sein des documents de concession dont le délai de préavis.

Recommandation

Intégrer les dispositions relatives aux ouvertures et fermetures des centres de traitement dans une nouvelle clause de réexamen spécifique au sein du cahier des charges ainsi que clarifier et préciser cette clause de réexamen en indiquant le champ d'application ainsi que les conditions dans lesquelles il peut en être fait usage

3.1.5.3 Contrôle d'exécution

Sur la base des documents de concession de 2020 et 2022, la Cour des comptes constate que le contrôle de l'exécution des concessions repose sur quatre dispositifs :

- Un contrôle qualité des dossiers effectué par un superviseur du concessionnaire avant leur validation.
- L'organisation de réunions de coordination et de concertation entre le concessionnaire et le poste diplomatique concerné.
- Un contrôle régulier et inopiné des centres de traitement par le poste diplomatique.

⁷¹ Article 62 de l'arrêté royal du 25 juin 2017.

- La réalisation d'audits par le poste diplomatique, l'administration centrale et/ou éventuellement par un autre État membre de l'espace Schengen.

Les deux derniers dispositifs visent à contrôler les éléments essentiels de l'exécution de la concession⁷².

La DGC⁷³ met à disposition des services d'inspection des postes diplomatiques deux outils pour les guider dans leur contrôle.

Le premier outil est un vade-mecum. Il retrace la problématique de l'externalisation dans le cadre de la réglementation européenne. Il identifie également les centres de traitement et les concessionnaires responsables. Il communique le prix et les personnes de contact ainsi que les modifications les plus importantes du cahier des charges par rapport à la précédente concession. Ce document a pour principal objectif de préciser la collaboration et la répartition des obligations entre ces deux parties. Il précise en outre les modalités de contrôle, notamment la vérification des données financières.

Le second est une check-list. Elle est principalement axée sur la vérification des exigences de la réglementation européenne. Elle est en réalité à l'origine un outil de la Commission européenne, autorisée à mener des contrôles dans les centres de traitement conformément au code des visas. Pour ces motifs, cet outil a ses limites car certaines questions sont hors contexte pour le poste diplomatique, ou ne prennent pas en compte les spécificités du cahier des charges rédigé par l'administration ni celles de l'offre du concessionnaire. Pour la Cour des comptes, la check-list devrait être adaptée au contrôle des postes diplomatiques en s'appuyant sur le contenu des documents contractuels susvisés.

Par ailleurs, l'offre du concessionnaire n'est pas communiquée au poste diplomatique. Or, pour la Cour des comptes, l'offre constitue avec les documents de concession le contrat que doit respecter le concessionnaire. Parce qu'elle complète ces documents de concession, il est pertinent que le contenu de l'offre, pour autant qu'il concerne le lot visé, soit communiqué au poste diplomatique. Ces informations permettront ainsi au poste d'exécuter un contrôle plus efficient du centre de traitement.

Enfin, au niveau de l'administration centrale, des réunions mensuelles sont organisées avec les concessionnaires. Sur la base de check-lists et de rapports complétés par les postes diplomatiques, elle prend contact avec les concessionnaires pour régler au plus vite les manquements constatés. À ce sujet, l'administration assure que, de manière générale, les manquements sont rapidement corrigés par les concessionnaires.

Recommandation

Communiquer l'offre du concessionnaire ou à tout le moins les données essentielles pour permettre au service d'inspection du poste diplomatique d'effectuer son contrôle sur place de manière efficiente ; établir, pour les postes diplomatiques, une check-list adaptée à leur mission de contrôle prenant en compte non seulement la réglementation européenne, mais aussi le contenu du cahier des charges et de l'offre du concessionnaire

⁷² Les informations générales sur les conditions d'obtention des visas, l'accessibilité des locaux, la qualité d'accueil des demandeurs, la sécurité physique des locaux, etc.

⁷³ À savoir la direction Visas.

3.1.5.4 Sanctions

Dans ses documents de concession de 2020 et 2022, la Cour des comptes constate que le SPF Affaires étrangères a prévu deux types de sanctions en cas de défaut d'exécution⁷⁴:

- une amende de 250 euros par jour de retard ;
- une pénalité de 250 euros par jour.

La Cour des comptes n'est pas en mesure d'apprécier si les montants des sanctions sont adaptés. En revanche, concernant la concession de 2020, les lots ont été attribués à deux concessionnaires. Or, le cahier des charges est muet quant à l'application des sanctions lorsqu'un défaut d'exécution concerne plusieurs lots d'un concessionnaire. Tel peut être le cas lors de l'indisponibilité des sites web fonctionnant sur une même plate-forme. Un différend entre les parties quant à l'application des sanctions pourrait dès lors naître en cas de défaillance majeure dans l'exécution de la concession par l'un des concessionnaires.

Vu la diversité des missions, la gestion des sanctions pourrait être développée afin d'être proportionnée au nombre de lots octroyés à un même concessionnaire. Cette gestion pourrait s'appuyer sur des données pouvant être collectées en cours d'exécution : délai de prise en charge du demandeur, délai d'implémentation du centre, disponibilité des plates-formes, qualité des dossiers remis, contrôles menés par l'administration, etc.

Recommandation

Clarifier l'application des sanctions lorsqu'un manquement aux clauses d'exécution concerne plusieurs lots d'un concessionnaire et étudier, pour la prochaine concession, la possibilité d'établir des SLA (*service level agreement*) visant à encadrer l'application de sanctions en cas de défaut d'exécution

3.1.6 Délégation et compétences

Pour les deux concessions, la Cour des comptes observe que le SPF Affaires étrangères a suivi les procédures d'achat en vigueur et les règles de délégation de compétence⁷⁵. Les dossiers administratifs soumis à la Cour des comptes comprennent ainsi les avis de l'Inspection des finances et l'accord de la ministre des Affaires étrangères aux différentes étapes de la procédure. Néanmoins, le SPF Affaires étrangères n'a pu communiquer à la Cour les accords du ministre du Budget et du conseil des ministres nécessaires pour le lancement de la procédure de passation de la concession de 2020.

⁷⁴ Celle-ci peut consister en un retard d'exécution ou encore en un manquement aux clauses d'exécution.

⁷⁵ Arrêté ministériel du 30 avril 2019 portant délégations de pouvoirs en matières financières au sein du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement.

3.1.7 Conclusions

La Belgique externalise les missions de réception des demandes de visa depuis 2004. En 2020 et 2022, deux procédures de concession ont été lancées pour un montant total de 70 millions d'euros.

Les documents de concession ont fait l'objet d'une préparation par les services compétents au sein du SPF Affaires étrangères sur la base de leur expertise tirée des procédures précédentes et de leur concertation avec leurs homologues européens. Aucune prospection n'a cependant été menée auprès des opérateurs économiques concernés.

Ces procédures ont donné lieu à l'introduction de plusieurs offres, hormis pour sept lots pour lesquels une seule offre régulière a été remise. De manière générale, les dossiers administratifs sont bien documentés et les procédures internes suivies.

Néanmoins, la Cour des comptes constate que l'estimation du montant des contrats de concession, requise par la réglementation en vue de déterminer les règles applicables et d'informer les opérateurs économiques sur l'enjeu du contrat, ne s'appuie pas sur des données chiffrées suffisamment étayées. Plusieurs critères de sélection méconnaissent le principe de proportionnalité et l'obligation de fixer un seuil minimal de capacité. Le SPF confond parfois ces critères avec les exigences de régularité technique. La Cour a également constaté qu'un adjudicataire n'aurait pas dû être sélectionné puisqu'il ne répondait pas aux exigences requises de références et de documents de preuve provisoire quant aux tiers auxquels il fait appel.

Concernant la régularité des offres, le SPF n'a pas procédé à une vérification des prix alors que, pour des lots comparables, des différences de prix significatives existaient ou que différents niveaux de taxes étatiques étaient proposés pour le même poste diplomatique. L'absence d'une telle vérification a eu un impact sur l'égalité entre les soumissionnaires. L'évaluation des offres repose sur un nombre important de critères d'attribution dont certains sont peu compréhensibles ou se confondent avec des exigences techniques du cahier des charges. La décision motivée d'attribution est parfois insuffisante : elle ne permet pas aux soumissionnaires de décider en étant suffisamment informés s'il est ou non opportun d'introduire un recours.

La Cour des comptes constate un suivi satisfaisant des contrats de concession. Toutefois, certaines améliorations pourraient être apportées aux prochains contrats. Ainsi, encadrer la révision des prix par une ou plusieurs formules permettrait de limiter les risques de différend entre les parties et d'obtenir un prix optimal lors de la procédure de passation. Le délai octroyé à l'adjudicataire pour résilier de manière anticipée et sans motif le contrat de concession est inconciliable avec le délai nécessaire à la passation d'un nouveau contrat. Une telle résiliation sans motif pourrait même être interdite pour garantir la continuité du service public.

Les services d'inspection ne disposent pas de toutes les informations utiles pour réaliser des contrôles au sein des centres de manière efficiente. La check-list pourrait être améliorée, en l'adaptant aux spécificités des postes diplomatiques. Ces derniers devraient recevoir une copie de l'offre du concessionnaire afin de mieux connaître et contrôler les prestations.

Enfin, les sanctions en cas de mauvaise exécution ne sont pas proportionnées au nombre de lots octroyés à un même concessionnaire, ce qui, au vu du nombre restreint de concessionnaires se partageant les lots, est susceptible de nuire à leur efficacité.

3.2 Marché public de production et de livraison de passeports

3.2.1 Contexte

3.2.1.1 Antécédents

Le SPF Affaires étrangères est en charge de la délivrance des passeports et des infrastructures nécessaires pour leur production et leur délivrance.

Depuis 2004, le SPF délivre des passeports électroniques munis d'une puce reprenant l'identité, la nationalité, la signature⁷⁶, une photo⁷⁷ et, depuis 2014, deux empreintes digitales⁷⁸.

Ce processus de délivrance s'accompagne d'une infrastructure informatique pour gérer les clés publiques et les certificats d'authentification des données figurant sur la puce des passeports (PKI⁷⁹) et d'un répertoire national des clés publiques (N-PKD⁸⁰) pour lire et échanger les puces des passeports entre États membres de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI⁸¹). Il est régi par des normes européennes et internationales.

Pour produire ces passeports, mettre en place et maintenir ces infrastructures informatiques, la DGC du SPF Affaires étrangères a passé plusieurs marchés publics.

Les marchés précédents au marché analysé datent de 2013, 2015 et 2017 : le [tableau 3](#) en donne un aperçu.

⁷⁶ À partir de 6 ans.

⁷⁷ À partir de 6 ans.

⁷⁸ À partir de 12 ans.

⁷⁹ *Public key infrastructure* : infrastructure à clé publique.

⁸⁰ *National public key directory* (répertoire national des clés publiques) : plate-forme de communication nationale pour l'échange des clés publiques entre membres de l'OACI, permettant aux pays tiers d'également lire les puces des passeports belges et à la Belgique de lire les puces des passeports des pays tiers.

⁸¹ L'OACI *International Civil Aviation Organization* – ICAO élabore des politiques et des normes, effectue des contrôles de conformité, réalise des études et des analyses, fournit une assistance et renforce les capacités aéronautiques grâce à de nombreuses autres activités et à la coopération de ses États membres et des parties prenantes.

Tableau 3 – Précédents marchés publics passés par le SPF Affaires étrangères pour les passeports électroniques

Objet	Procédure de passation	Adjudicataire	Date d'attribution	Début et fin de marché	Montant attribué en euros HTVA
Livraison de passeports électroniques	Procédure négociée sans publication préalable ⁸²	Zetes – Gemalto OY	26/07/2013	01/05/2014 à 06/02/2022 ⁸³	39.749.409,92
Maintenance de l'infrastructure PKI	Procédure négociée sans publication préalable ⁸⁴	Non attribué – offre irrégulière	S/O	S/O	S/O
Fourniture d'une infrastructure PKI	Modification à un marché en cours d'exécution	Zetes – Gemalto OY	23/03/2015	01/05/2015 à 06/02/2022 ⁸⁵	349.061,00
Fourniture d'une infrastructure N-PKD	Appel d'offres ouvert	Zetes	06/01/2017	07/01/2017 à 31/03/2022	513.247,00

Source : direction générale des affaires consulaires (DGC) du SPF Affaires étrangères

À l'origine, la production de passeports électroniques et l'infrastructure informatique PKI (mise en place et maintenance) faisaient l'objet de deux marchés publics distincts attribués à deux adjudicataires différents.

En 2014, la maintenance de l'infrastructure informatique PKI allait arriver à échéance. Le SPF décide alors de lancer une procédure négociée sans publicité préalable avec le fournisseur initial sur la base de l'exclusivité technique. Toutefois, le marché n'a pas pu être attribué en raison d'une irrégularité de l'offre en matière de responsabilité.

Dès lors, le SPF modifie de manière unilatérale⁸⁶ le marché en cours d'exécution pour la production des passeports électroniques attribué en 2013, pour y inclure l'installation et la maintenance d'une nouvelle infrastructure PKI. Cette modification, formellement motivée, se base sur la continuité du processus de délivrance et de lecture des passeports ainsi que sur l'urgence.

L'infrastructure N-PKD a été implémentée en 2017 suite à un appel d'offres ouvert. Elle fait suite à l'adhésion de la Belgique au répertoire des clés publiques (PKD) de l'OACI le 31 octobre 2013.

⁸² Cette procédure fait suite à une première procédure (appel d'offres restreint) pour laquelle aucune offre matériellement régulière n'a été introduite. Le SPF a dès lors recommencé la procédure en procédure négociée avec les deux soumissionnaires répondant aux exigences de sélection qualitative et ayant remis une offre formellement régulière (article 26, § 1^{er}, e), de la loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, applicable à ce marché).

⁸³ Prolongation par avenant. La date de fin initiale était le 30 avril 2021.

⁸⁴ Avec une seule société, sur la base de l'exclusivité technique.

⁸⁵ Prolongation par avenant. La date de fin initiale était le 31 janvier 2022.

⁸⁶ Sur la base des articles 7 et 8 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics, applicable au marché en cours d'exécution.

3.2.1.2 Marché analysé

Le marché public analysé a été passé en procédure concurrentielle avec publicité préalable. Il a été attribué le 27 juillet 2020 à Zetes Gemalto pour un montant total de 105 millions d'euros TVAC pour une durée maximale de 10 ans⁸⁷.

Ce marché est structuré en trois tranches⁸⁸ : une tranche ferme pour la fabrication des passeports électroniques, et deux tranches conditionnelles pour les infrastructures informatiques PKI et N-PKD. La commande de ces deux tranches conditionnelles dépend de la réalisation ou non de synergies avec le SPF Intérieur (voir le [point 3.2.2](#)).

La préparation de ce marché a commencé en juin 2018.

En 2021, le nombre de passeports délivré était de 334.282, dont 33.101 émis à l'étranger et 5.117 passeports provisoires⁸⁹.

3.2.2 Préparation

3.2.2.1 Identification du besoin

La DGC a examiné les synergies possibles avec le SPF Intérieur pour la partie relative à l'infrastructure électronique PKI-ICAO et N-PKD (tranches conditionnelles du marché).

En effet, les réglementations européennes et de l'OACI imposent l'utilisation d'une seule infrastructure N-PKD par État. Elles pourraient également à l'avenir imposer l'utilisation d'une seule infrastructure PKI pour les différents documents de voyage et d'identité.

Le SPF Intérieur dispose actuellement d'une infrastructure PKI pour générer les certificats qui sont placés sur la puce de la carte d'identité électronique (eID), mais pas d'infrastructure N-PKD. Bien que les deux SPF utilisent une infrastructure PKI actuellement gérée par le même opérateur économique, ils utilisent des modalités différentes pour le processus de certification. Leurs discussions n'ont pas abouti à un accord pour mettre en place et utiliser une infrastructure et des processus communs.

Le SPF Affaires étrangères indique qu'il lui est impossible de concrétiser la mise en place d'une infrastructure PKI commune avec le SPF Intérieur en raison des modalités d'hébergement divergentes du module qui crypte et signe les données sur la puce. Le SPF Intérieur héberge ce module lui-même pour des motifs de sécurité alors que le SPF Affaires étrangères l'héberge chez le prestataire. Le SPF Affaires étrangères estime que l'hébergement de ce module dans les conditions utilisées par le SPF Intérieur ne lui permettrait pas de résoudre immédiatement les problèmes techniques et de respecter les délais de délivrance des passeports selon les procédures urgentes et super urgentes.

⁸⁷ Pour un montant HTVA de 86.972.859,31 euros.

⁸⁸ Un marché à tranches est un marché fractionné en une ou plusieurs tranches fermes et une ou plusieurs tranches conditionnelles. La conclusion porte sur l'ensemble du marché, mais le pouvoir adjudicateur n'est engagé que pour les tranches fermes. L'exécution de chaque tranche conditionnelle est subordonnée à une décision du pouvoir adjudicateur.

⁸⁹ Voir SPF Affaires étrangères, [rapport annuel 2021](#), www.diplomatie.belgium.be.

Recommandation

S'accorder avec le SPF Intérieur sur leurs besoins et utiliser une seule et même infrastructure de gestion de clés publiques (PKI)

En termes de structure du marché, la DGC a également envisagé un allotissement conformément aux obligations légales. Elle n'a pas retenu cette option pour des motifs liés à la nécessité de centraliser et coordonner de manière étroite les différentes activités opérationnelles. Il s'agit en effet d'assurer la livraison dans les temps des passeports et de sécuriser plus facilement les canaux de communication pour l'échange des données personnelles et biométriques sensibles. Ces motifs sont formellement repris dans le dossier administratif⁹⁰.

Dans le cadre des consultations préalables, la DGC a rencontré deux producteurs de passeports pour s'informer sur le marché existant, notamment des nouveaux développements technologiques en matière de sécurité. Les résultats d'une rencontre ont été mis par écrit pour en assurer l'archivage et la transparence.

Pour la rédaction de certaines spécifications techniques, la DGC a fait appel aux services de la police, de la Défense ainsi qu'à un consultant externe spécialisé en infrastructure informatique via un accord-cadre conclu par l'ASBL Smals en tant que centrale d'achats. Elle a également consulté un cabinet d'avocats spécialisé en marchés publics via un accord-cadre de services juridiques conclu par le SPF.

3.2.2.2 Réglementation applicable

La qualification correcte de la nature du marché est indispensable pour déterminer les règles applicables à la procédure. Or, des mentions contradictoires figurent dans les documents de marché en ce qui concerne sa nature.

Dans l'avis de marché, le SPF le renseigne comme un marché de services, mais se réfère à un seul code CPV⁹¹ relatif à des fournitures. Dans l'avis d'attribution de marché, le SPF le renseigne par contre comme un marché de fournitures.

3.2.2.3 Estimation

Le montant estimé indiqué dans les documents présentés pour avis aux instances de contrôle et à l'ordonnateur compétent tient compte de la durée et de la valeur totale du marché, reconductions comprises.

⁹⁰ Le projet de loi mentionne que : « le pouvoir adjudicateur pourrait par exemple faire valoir qu'il estime que cette division risquerait de restreindre la concurrence ou de rendre l'exécution des marchés publics excessivement coûteuse ou difficile sur le plan technique ou que la nécessité de coordonner les adjudicataires des différents lots pourrait compromettre gravement la bonne exécution du marché. » Chambre, 4 janvier 2016, DOC 54 1541/001, projet de loi relatif aux marchés publics, exposé des motifs, p. 108, www.lachambre.be.

⁹¹ *Common procurement vocabulary* : il s'agit du vocabulaire commun utilisé pour les marchés publics de l'Union européenne.

En revanche, l'inventaire prévu dans les documents de marché ne prend en compte que les sept premières années du marché, sans les reconductions (voir le [point 3.2.2.4](#)).

3.2.2.4 Rédaction des documents du marché

Suite à l'évaluation du précédent marché, la DGC a opté pour des spécifications techniques fonctionnelles moins restrictives, ce qui constitue une amélioration indéniable en termes de mise en concurrence et d'égalité entre opérateurs économiques par rapport à la précédente procédure. En effet, pour le précédent marché, le cahier spécial des charges imposait que le nouveau passeport soit à 99 % identique à celui en circulation, ce qui pouvait avantager le fabricant en place.

En revanche, l'inventaire de prix du formulaire d'offre n'est pas adapté à certaines spécificités du marché. Il ne prend pas en compte les reconductions (trois reconductions d'un an) et n'intègre pas le prix horaire demandé pour les interventions ponctuelles après l'expiration du marché⁹².

La DGC indique ne pas avoir repris les reconductions tacites dans l'inventaire en raison de leur caractère incertain. Elle admet avoir oublié d'insérer une rubrique pour les prestations dans l'inventaire des prix. Elle précise qu'elle en tiendra compte pour la prochaine procédure.

Recommandation

Pour le prochain marché, adapter l'inventaire de prix du formulaire d'offre aux spécificités du marché

Le cahier spécial des charges comprend des clauses d'exécution qui ont pour objet d'éviter ou de réduire les risques de mauvaise exécution. Elles concernent notamment des pénalités spéciales pour mauvaise exécution ou exécution tardive et des audits obligatoires sur les systèmes de gestion de signature.

Au niveau de la protection des données à caractère personnel, le DPO (*Data Protection Officer*) du SPF a rédigé la convention relative à la protection de ces données conformément au règlement général sur la protection des données (RGPD). Un audit de sécurité est planifié avant l'attribution du marché (critère d'attribution sur les niveaux de sécurité dans la chaîne de production, de personnalisation et de fourniture) et après l'attribution. Il est prévu de le réaliser sur site, sur la base notamment d'un questionnaire. Certaines obligations de destruction ou de réinitialisation sont prévues au fur et à mesure de l'exécution ainsi qu'à la fin du marché.

En outre, le cahier des charges comprend des clauses de réexamen telles que :

- une clause de révision des prix à l'initiative de l'adjudicataire ou du pouvoir adjudicateur, limitée à une augmentation ou une diminution d'au moins 3 % par rapport au prix de l'offre ;
- des possibilités de modifications pour mettre les passeports en conformité avec la future réglementation européenne ou internationale ou renforcer le niveau de sécurité.

⁹² Point 6.3.2 du cahier spécial des charges – mesures de transition relatives à la tranche conditionnelle 2.

3.2.3 Passation

3.2.3.1 Procédure de passation et mise en concurrence

La procédure de passation utilisée est conforme à la législation applicable. Les motifs qui permettent de fonder un recours sont formellement repris dans les documents présentés aux instances de contrôle et à l'ordonnateur compétent et sont pertinents. Le choix d'une procédure concurrentielle avec publicité préalable permet de laisser l'opportunité à tout opérateur économique intéressé de participer au marché et de négocier les offres introduites⁹³.

Toutefois, seules deux sociétés momentanées (groupements d'opérateurs économiques) ont introduit une demande de participation. La DGC explique cette situation par deux éléments :

- le nombre de modèles différents de passeports en raison des exigences linguistiques (mentions dans les différentes langues nationales) et leur volume varié, ce qui démultiplie le nombre de plaques nécessaires et a un impact sur la chaîne et les coûts de production ;
- les exigences de délai de livraison pour la procédure super urgente (livraison dans les 4 heures au guichet commun des SPF Affaires étrangères et Intérieur), qui impliquent de disposer d'un site de personnalisation et d'un site back-up situés à un endroit proche de ce guichet.

La DGC ne peut agir sur le premier facteur qui découle d'une exigence légale.

Pour le deuxième facteur, la DGC estime que les besoins des citoyens justifient un maintien des conditions et des délais pour la procédure super urgente. L'estimation reprise dans le cahier spécial des charges portait sur 3.600 passeports par an selon cette procédure. Sur les trois dernières années, cette procédure a concerné au total la délivrance de 6.406 passeports : 3.867 en 2022, 1.801 en 2021, et 738 en 2020⁹⁴. La DGC précise également avoir mis en place cette procédure pour éviter la délivrance de passeports provisoires qui ne sont pas équipés d'une puce électronique et sont donc moins sécurisés.

3.2.3.2 Sélection

Au stade de la sélection, la direction des affaires consulaires a vérifié l'absence de causes d'exclusion dans le chef du candidat sélectionné sur la seule base du document unique de marché européen (Dume). Or, le pouvoir adjudicateur doit vérifier, dans les vingt jours suivant la date ultime pour l'introduction des demandes de participation, la situation sur le plan des dettes sociales des candidats sur la base des attestations qui sont disponibles électroniquement pour le pouvoir adjudicateur via l'application Telemarc⁹⁵.

⁹³ À l'exception des offres finales.

⁹⁴ En 2020 et 2021, la crise sanitaire a eu un impact significatif à la baisse sur le nombre de passeports délivrés.

⁹⁵ Article 62, § 2, de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques.

Au stade de l'attribution, la vérification de l'absence de causes d'exclusion a bien eu lieu sur la base des attestations et documents justificatifs. Toutefois, certaines attestations n'ont pas été actualisées et n'étaient donc plus récentes lors de la prise de décision d'attribution en juillet 2020⁹⁶.

Recommandation

Vérifier, au stade de la sélection, la situation sur le plan des dettes sociales des candidats dans les vingt jours suivant la date ultime pour l'introduction des demandes de participation, à l'aide de l'application Telemarc, et, au stade de l'attribution, l'absence de motifs d'exclusion sur la base d'attestations récentes

La DGC indique qu'elle sera attentive à ces deux points pour la prochaine procédure.

Par ailleurs, elle a fixé plusieurs critères de capacité financière et technique avec un niveau minimal à atteindre, conformément aux règles applicables. Seul le critère lié au personnel n'est pas assorti d'un niveau d'exigence précis⁹⁷.

Les chiffres d'affaires (global et spécifique) annuels minimaux exigés ne dépassent pas le double de la valeur estimée du marché, conformément aux règles applicables. Toutefois, afin d'augmenter le nombre d'offres, il serait utile de réévaluer le caractère approprié du chiffre d'affaires global requis pour permettre de maximiser la concurrence⁹⁸.

Recommandation

Assortir chaque critère de sélection d'un niveau d'exigence précis et réévaluer le caractère approprié du chiffre d'affaires global requis en vue de maximiser la concurrence

3.2.3.3 Vérification des prix et régularité des offres

La DGC a joint au formulaire d'offre un tableau de justification des prix avec une décomposition des éléments, ce qui constitue une bonne pratique.

3.2.3.4 Évaluation des offres

Les négociations sont formalisées, ce qui assure une traçabilité des échanges et des modifications apportées à l'offre initiale.

Toutefois, les négociations ont abouti à la modification de certaines spécifications techniques qui correspondent à des exigences minimales. Or, la négociation ne peut pas porter sur les exigences minimales et les critères d'attribution⁹⁹.

⁹⁶ Des documents dataient d'avril 2019.

⁹⁷ Il requiert, de manière générique, « un personnel dûment compétent et expérimenté pour pouvoir exécuter le marché ».

⁹⁸ Sur deux groupements candidats, un seul atteignait le chiffre d'affaires global demandé.

⁹⁹ Article 38, § 5, alinéa 2, de la loi du 17 juin 2016, rappelé au point 11.1 du cahier spécial des charges.

L'évaluation des offres est bien documentée et réalisée conformément aux critères d'attribution fixés dans le cahier spécial des charges. Néanmoins, pour certains sous-critères, la Cour des comptes constate une confusion entre la vérification de la régularité des offres et l'évaluation des offres au regard des critères d'attribution. Certains sous-critères d'attribution portent sur la conformité ou non à une exigence du marché, alors que seules des offres régulières peuvent faire l'objet de l'évaluation en vue de l'attribution du marché. De plus, les sous-critères d'attribution fixés sont fort nombreux, ce qui complexifie l'évaluation des offres.

Recommandation

Fixer des sous-critères d'attribution permettant d'évaluer et de comparer concrètement la qualité des offres, étant entendu que la vérification du respect des exigences minimales s'opère au stade de l'examen de la régularité des offres

3.2.4 Information et communication

L'avis d'attribution de marché a bien été publié, mais il a été envoyé en retard (57 jours à la place de 30 jours maximum à compter de la conclusion du marché). En outre, il comporte deux mentions incorrectes ou contradictoires pour l'attribution à un groupement d'opérateurs économiques (« non » à la place de « oui ») et la nature du marché (« fournitures » à la place de « services » par rapport à l'avis de marché publié).

3.2.5 Exécution

3.2.5.1 Cautionnement

Le cautionnement a été constitué dans le délai imparti, en deux parties. Chaque membre du groupement adjudicataire a produit une garantie accordée par un établissement de crédit du pays dans lequel il a son siège, pour environ la moitié du montant du cautionnement demandé.

3.2.5.2 Modifications du marché

En avril 2022, une modification¹⁰⁰ a été apportée au marché en cours d'exécution pour ajouter des services de destruction sécurisée pour les communes qui ne disposent pas de déchiqueteuse pour détruire de manière sécurisée les passeports périmés restitués lors d'une demande d'un nouveau passeport.

Recommandation

Pour le prochain marché, prévoir les prestations de destruction sécurisée dans l'inventaire du cahier spécial des charges

¹⁰⁰ Change request n° 3.

3.2.5.3 Livraison et réception

En raison des restrictions de voyage suite à la crise liée à la covid-19, le SPF n'a pas pu vérifier les épreuves d'impression sur le site de la société productrice en Finlande. La vérification s'est opérée en plusieurs étapes sur le site belge de la société personnalisant les passeports vierges, en laissant des intervalles entre la vérification des épreuves et leur amélioration afin de permettre à la société productrice de les corriger, de les réimprimer et de les renvoyer par transport sécurisé à la société chargée de la personnalisation.

Les réunions de suivi pour les épreuves d'impression sont bien formalisées.

3.2.5.4 Évolution du coût du marché

Une révision des prix de 5,4 % à la hausse a eu lieu en août 2022, en application de la clause de révision des prix du cahier spécial des charges.

Pour la première année, le montant du marché a été estimé à 9,6 millions d'euros HTVA sur la base de l'offre approuvée. Pour la période entre février 2022 et février 2023, le coût total réel du marché atteint environ 14 millions d'euros HVTA.

Le tableau 4 indique la ventilation de ces montants.

Tableau 4 – Évolution du coût du marché de production des passeports (en euros HTVA)

	Montant estimé pour la première année	Coût réel de février 2022 à février 2023
Tranche 1 – passeports électroniques	8.908.942,00	13.195.492,52
Tranche 2 – Infrastructure PKI	322.698,50	396.411,35
Tranche 3 – Infrastructure N-PKD	367.944,85	407.135,98
Total	9.599.585,35	13.999.039,85

Source : direction générale des affaires consulaires (DGC)

La DGC explique les différences entre les estimations et les coûts réels par l'explosion des demandes de passeports depuis 2022 (815.000 demandes en 2022 contre 550.000 à 650.000 demandes par an dans les années précédant la crise sanitaire liée à la covid-19). Elle évoque un rattrapage important des voyages après les années de restriction (2020-2021) ainsi que l'introduction de l'obligation de passeport pour les voyages au Royaume-Uni depuis le Brexit.

La DGC précise en outre que l'estimation de la valeur du marché public a été réalisée sur la base des chiffres annuels de délivrance jusqu'à la fin de 2018¹⁰¹. La récente augmentation spectaculaire des chiffres de délivrance n'aurait probablement pas pu être prévue par le pouvoir adjudicateur à l'époque.

¹⁰¹ L'élaboration des spécifications date d'août 2019.

3.2.5.5 Contrôle d'une sélection de factures

Les prix indiqués dans les factures transmises correspondent aux prix de l'offre approuvée, indexés selon la formule de révision des prix.

3.2.5.6 Retards et incidents d'exécution

Le marché devait initialement prendre cours le 1^{er} mai 2021 pour la livraison des passeports et du PKI. Avant la production du nouveau modèle des passeports, la phase de mise en place du marché a toutefois connu des retards, postposant le début effectif du marché au 7 février 2022. Ces retards s'expliquent par :

- la crise sanitaire de la covid-19, et ses répercussions sur l'approbation des épreuves et les contacts avec l'adjudicataire et les sous-traitants ;
- la décision de modifier la conception pendant la phase de mise en œuvre du marché. Afin d'incorporer des images de personnages de bandes dessinées sur les feuillets des passeports, le SPF avait conclu des contrats à titre gratuit avec des auteurs et ayants droit. Suite à une décision du ministre de tutelle, le concept de design a été revu pour diminuer les risques de fraude, nécessitant de solliciter à nouveau les auteurs et ayant droits.

Ces éléments ont eu un impact sur les délais d'exécution. Le SPF a dû prolonger le marché en cours jusqu'au 6 février 2022 et reporter les délais d'exécution du nouveau marché.

Au niveau de la protection des données à caractère personnel, le DPO indique ne pas avoir reçu de notification d'incident pour ce marché.

En raison des restrictions de voyage en 2020 et 2021 suite à la crise de la covid-19, tant en Belgique qu'en Finlande, l'audit de sécurité après l'attribution a dû être reporté. Il était prévu au cours des deux premières semaines de juillet 2023.

3.2.6 Conclusions

La Cour des comptes relève des points positifs et de bonnes pratiques dans la préparation du marché relatif à la production des passeports électroniques. La DGC a édicté les modalités administratives et les spécifications techniques du marché suite à l'évaluation de la précédente procédure et aux consultations préalables avec les acteurs publics et privés actifs dans ce domaine, ce qui constitue une bonne pratique. Toutefois, le SPF Affaires étrangères et le SPF Intérieur ne sont pas parvenus à la mise en place d'une infrastructure unique pour la gestion des clés des documents d'identité et de voyage, alors que ces prestations sont actuellement confiées au même adjudicataire. En outre, pour la prochaine procédure, l'inventaire des prix devra inclure les prestations d'intervention oubliées et les nouvelles prestations de destruction sécurisée introduites en cours d'exécution.

La procédure de passation utilisée est conforme à la législation applicable et dûment motivée. Elle permet de laisser l'opportunité à tout opérateur économique intéressé de participer au marché et de négocier les offres introduites. Toutefois, en pratique, seuls deux groupements de sociétés ont introduit une demande de participation, et un seul a été sélectionné. Deux facteurs peuvent expliquer ce faible taux de participation : le nombre élevé de types de passeports différents demandés pour satisfaire les exigences linguistiques et le court délai de délivrance pour les procédures urgentes et super urgentes. À défaut de pouvoir adapter ces modalités, le critère de sélection relatif

au chiffre d'affaires global pourrait être réévalué pour accroître la concurrence. Par ailleurs, la vérification de l'absence des causes d'exclusion au stade de la sélection a été réalisée de manière partielle, et sur la base parfois d'attestations non récentes au stade de l'attribution.

Les négociations sont bien documentées. Elles ont toutefois conduit à méconnaître des taux de tolérance maximaux pourtant repris dans les spécifications techniques. L'évaluation des offres est également documentée et réalisée conformément aux critères d'attribution fixés dans le cahier spécial des charges. Un tableau de justification des prix est joint au formulaire d'offre, avec une décomposition des éléments constitutifs. La Cour des comptes note néanmoins, pour certains sous-critères, une confusion entre la vérification de la régularité des offres et l'évaluation des offres.

L'avis d'attribution de marché a été publié, mais en retard. En outre, il comporte deux mentions incorrectes ou contradictoires.

Le suivi de l'exécution du marché est documenté. La constitution du cautionnement a eu lieu dans les délais impartis. Le début d'exécution du marché a toutefois subi des retards suite à la crise sanitaire liée à la covid-19 et aux modifications de conception du passeport demandées par le ministre de tutelle pour renforcer la sécurité. L'audit de sécurité prévu après l'attribution a également dû être reporté. Suite à la forte augmentation des demandes de passeports après la crise sanitaire et le Brexit, le coût du marché pour la première année dépasse de 4 millions d'euros l'estimation réalisée en 2018.

3.3 Marchés publics de faible montant passés par la DGC

3.3.1 Principe de concurrence, d'égalité et de non-discrimination

Pour le marché de faible montant relatif à l'achat de loupes (2.284,82 euros HTVA), la DGC a consulté les conditions de plusieurs opérateurs économiques via les sites internet et en a conservé la preuve.

Pour le marché de faible montant relatif à l'achat d'autocollants sécurisés pour légaliser les documents (25.900 euros HTVA), la DGC a invité trois opérateurs économiques à remettre une offre. Toutefois, sur ces trois opérateurs économiques, deux ont indiqué ne pas être en mesure de réaliser ces prestations dans les conditions financières et techniques demandées, information qui aurait dû être connue de la direction générale. En effet, en 2015, elle avait déjà invité ces mêmes opérateurs économiques pour les mêmes besoins et reçu les mêmes réponses.

Recommandation

Afin d'assurer une concurrence réelle, réévaluer les spécifications techniques du marché et contacter des opérateurs économiques capables de répondre aux besoins de la DGC

Pour le marché de faible montant relatif à la destruction de vignettes et d'archives (1.650 euros HTVA), la DGC n'a pas apporté la preuve de la consultation des conditions de plusieurs opérateurs économiques. Les pièces du dossier témoignent pourtant du fait que plusieurs sociétés sont capables d'effectuer ce type de services.

Recommandation

Pour les marchés de faible montant, consulter, sauf exception dûment motivée, les conditions de plusieurs opérateurs économiques et en conserver la preuve

3.3.2 Documentation et archivage

De manière générale, la procédure de passation des marchés de faible montant examinés est bien documentée. La conservation des documents est par ailleurs assurée.

Néanmoins, pour un marché de faible montant relatif à la destruction de vignettes et d'archives (1.650 euros HTVA), quelques documents conservés dans un répertoire informatique personnel ont disparu suite au changement du système informatique.

3.3.3 Rédaction des documents de marché

Pour le marché de faible montant relatif à l'achat d'autocollants sécurisés pour légaliser les documents (25.900 euros HTVA), la DGC indique que les critères qui devaient servir à l'attribution étaient le prix et les délais de livraison. Or, ces critères ne sont pas portés à la connaissance des opérateurs économiques. Même si ce procédé est conforme à la réglementation applicable aux marchés de faible montant, il ne permet pas aux opérateurs économiques de remettre leur offre en toute connaissance de cause afin de répondre aux besoins réels du pouvoir adjudicateur.

Recommandation

Pour les marchés de faible montant, porter à la connaissance des opérateurs économiques consultés les critères d'attribution, afin de leur permettre de remettre une offre en toute connaissance de cause et qui puisse répondre aux besoins réels de la DGC

3.3.4 Respect des spécifications techniques

Pour le marché de faible montant relatif à l'achat d'autocollants sécurisés pour légaliser les documents (25.900 euros HTVA), l'offre choisie ne répond pas à certaines exigences techniques annoncées dans le courriel d'invitation envoyé aux soumissionnaires consultés (valeurs en termes d'épaisseur et d'opacité).

3.3.5 Conclusions

La procédure de passation des marchés de faible montant examinés est bien documentée. La Cour des comptes relève toutefois quelques lacunes en termes de mise en concurrence effective, de communication des critères d'attribution aux opérateurs économiques consultés et de respect des spécifications techniques reprises dans les documents de marché.

3.4 Marchés publics passés par la direction d'encadrement ICT

3.4.1 Préparation

De manière générale, les dossiers sont bien documentés. Le besoin est motivé de manière formelle.

Toutefois, l'examen des dossiers sélectionnés montre des lacunes dans l'identification des besoins et la préparation de certains marchés.

Le service ICT₁ ne consulte généralement pas le comité de gestion du Saca Affaires consulaires avant de lancer les procédures de marché pour les dépenses imputables au Saca. Tel a été le cas pour le marché de licences informatiques estimé à 2,1 millions d'euros TVAC.

En outre, suite à l'analyse des dossiers sélectionnés, la Cour des comptes constate que la durée des marchés publics n'est pas toujours clairement définie par le service ICT₁. Ainsi, pour le marché de licences Jetbrains, les offres reposent sur une durée d'exécution différente selon les soumissionnaires. Une telle situation ne permet pas une comparaison effective des offres quant au critère prix et donc une motivation adéquate de la décision d'attribution.

Recommandation

Identifier et recenser l'ensemble des besoins réels en concertation avec les bénéficiaires

Pour un marché de fournitures d'installations pour l'enregistrement de photos attribué à 2,2 millions d'euros HTVA, la direction d'encadrement ICT n'a pas formellement motivé l'absence d'allotissement dans les documents de marché ou le dossier administratif¹⁰². Lors de l'audit, cette direction a expliqué qu'un allotissement aurait complexifié la procédure de passation du marché public et augmenté le risque de recours. Elle a également évoqué l'insuffisance de personnel disponible pour suivre ce type de marché en cas d'attribution à plusieurs adjudicataires différents. Ces motifs semblent peu pertinents. Vu les caractéristiques du marché, un allotissement géographique aurait permis de diminuer les seuils minimaux des critères de sélection (voir le [point 3.4.2.1](#)) sans porter atteinte aux exigences techniques du cahier des charges. Au stade de l'évaluation des critères de sélection et d'attribution, les données seraient restées identiques. La Cour rappelle que l'allotissement a pour objectif d'accroître la concurrence et de faciliter l'accès des opérateurs économiques, notamment les PME, aux marchés publics.

Recommandation

Pour les marchés dont le montant estimé est égal ou supérieur au seuil de publicité européen, motiver formellement l'absence d'allotissement dans les documents de marché ou le dossier administratif

Par ailleurs, dans ce même marché, la direction d'encadrement ICT n'a pas intégré de dispositions permettant une remise de prix pour des accessoires. Or, les documents de marché imposent que l'appareil proposé puisse s'adapter à toutes les situations. En effet, en raison de la diversité des

¹⁰² Article 58, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 17 juin 2016.

configurations des bâtiments communaux ou encore des procédures internes, les besoins peuvent varier d'une commune à l'autre.

La direction d'encadrement ICT du SPF souligne que les exigences techniques ont été établies en concertation avec les communes. D'après elle, intégrer des accessoires aurait rendu la procédure plus complexe. De plus, il s'agit selon elle de modèles standards. Par conséquent, un marché complémentaire pour des accessoires aux appareils fournis sera lancé prochainement. Selon la direction d'encadrement ICT, il en résulte une plus grande concurrence pour l'acquisition d'accessoires que dans le cadre d'une procédure unique.

Pour la Cour des comptes, l'absence d'accessoires dans la première procédure risque d'aboutir à la non-utilisation de l'appareil fourni. De plus, le lancement d'un seul marché à lots est moins complexe que le lancement de plusieurs marchés portant sur des fournitures complémentaires. Enfin, dans certains marchés, la direction d'encadrement ICT n'a pas consulté au préalable le Saca ou les postes consulaires, ce qui a parfois rendu les estimations approximatives (dossier de consultance¹⁰³ et licences informatiques¹⁰⁴).

3.4.2 Passation

3.4.2.1 Procédure de passation et mise en concurrence

Pour deux marchés de services de consultance informatique d'architecture orientée services (SOA) d'un montant respectif de 168.396,80 et 254.640 euros HTVA, la direction d'encadrement ICT du SPF Affaires étrangères a eu recours à un accord-cadre du SPF Bosa dont la quantité maximale était déjà atteinte. Or, la Cour de justice de l'Union européenne prévoit qu'un accord-cadre cesse de produire ses effets lorsqu'il atteint son maximum. Malgré cette jurisprudence européenne, le SPF Bosa admet que des commandes puissent encore avoir lieu sur la base de la continuité des services et de leur caractère essentiel en termes de stabilité et de sécurité informatiques.

Par ailleurs, le prestataire choisi par la direction d'encadrement ICT n'est pas repris dans l'offre approuvée de l'adjudicataire. Or, le cahier spécial des charges stipule que les candidats proposés pour le profil demandé seront ceux qui sont affectés à l'exécution des marchés subséquents.

En outre, les prix par jour HTVA ne correspondent pas à l'un des tarifs de l'offre approuvée de l'adjudicataire. Ce dernier devait indiquer le prix de tous les profils complémentaires qu'il propose. Ce prix doit correspondre au prix d'un des quatre profils types.

Recommandation

Respecter de manière stricte, pour les marchés subséquents à un accord-cadre conclu par une centrale d'achat, les conditions et termes (prix, profils, etc.) fixés dans cet accord-cadre

¹⁰³ Mission de consultance sur la base du cahier des charges du SPF Bosa DG DT/2018/M1086 E-Government Intégration, Middleware and Data Access Services.

¹⁰⁴ Marché Smals-BB-001.006/2019 – Produits Microsoft – « Enterprise Agreement » et « Select Plus » pour les postes consulaires.

Concernant le marché de fournitures d'installations pour l'enregistrement de photos, la Cour des comptes constate que plusieurs exigences ont pu constituer un obstacle à la mise en concurrence effective du marché.

En 2022, ce besoin a donné lieu à une procédure de passation avec une publicité au niveau européen. Les documents établis pour cette procédure ne s'appuient pas sur une prospection préalable du marché, mais sur les documents d'un marché équivalent lancé en 2019 par procédure négociée sans publication préalable. Néanmoins, en raison de l'importance du marché à passer et de son financement par des fonds européens, des exigences complémentaires ont été intégrées :

- des critères de sélection relatifs aux capacités financières et techniques ; les seuils ont été fixés uniquement en fonction des caractéristiques financières et quantitatives du marché ;
- un délai de livraison de 60 jours pour la première tranche d'exécution du marché.

En pratique, une seule offre a été remise. Malgré le recours à la capacité d'un tiers, le soumissionnaire n'a pas pu répondre à tous les critères de sélection¹⁰⁵. Une décision de non-attribution a donc été prise et une procédure négociée sans publication préalable a été lancée¹⁰⁶. À nouveau, un seul soumissionnaire a remis une offre, à savoir celui de la procédure précédente. À l'issue de la procédure, il est désigné adjudicataire. La Cour des comptes constate que, au stade de l'exécution, le délai de livraison de 60 jours n'a pas été respecté par l'adjudicataire, et ce, dès la première commande¹⁰⁷.

L'allotissement du marché quant aux lieux de livraison ou aux quantités à livrer aurait permis d'ajuster, à la baisse, les exigences minimales en lien avec les critères de sélection et le délai de livraison.

Par ailleurs, la Cour des comptes relève :

- l'absence de formule de révision de prix faisant reposer le risque de la fluctuation des prix sur l'adjudicataire ;
- le recours à des normes de qualité spécifiques sans permettre le recours à des normes équivalentes ;
- l'imposition d'un prix maximal de 1.800 euros par appareil sous peine de nullité de l'offre.

Pour la Cour des comptes, l'ensemble de ces exigences de sélection et d'exécution ont restreint la concurrence du marché.

Recommandation

Prospecter le marché afin d'établir des exigences de sélection et d'exécution adaptées aux capacités du secteur, favorisant ainsi la mise en concurrence du marché

¹⁰⁵ Concernant ces critères, le soumissionnaire avait un chiffre d'affaires inférieur à 2 millions d'euros alors que le seuil était fixé à 5 millions. En outre, il n'a pu communiquer une référence de 500 installations. Seul le critère technique exigeant deux références de 100 installations a été respecté.

¹⁰⁶ Article 42, § 1^{er}, 1^o, c) de la loi du 17 juin 2016.

¹⁰⁷ Le bon de commande des 450 installations est daté du 10 novembre 2022. En date du 16 février 2023, seules 250 installations étaient livrées.

3.4.2.2 Sélection

Concernant le marché de fournitures d'installations pour l'enregistrement de photos en cours d'exécution, le SPF n'a pas sollicité le document unique de marché européen (Dume), pourtant obligatoire¹⁰⁸. De plus, il n'a pas vérifié les extraits de casier judiciaire de la société et des membres de l'organe administratif, de gestion ou de surveillance de ce soumissionnaire. Or, un adjudicateur doit vérifier si le soumissionnaire auquel il envisage d'attribuer le marché ne se trouve pas dans un cas d'exclusion obligatoire. Cette absence de vérification est de nature à remettre en cause l'attribution au soumissionnaire choisi.

Recommandation

Recourir au document unique de marché européen (Dume) lorsque celui-ci est requis et respecter de manière stricte la vérification de l'absence des causes d'exclusion

3.4.2.3 Vérification des prix et régularité des offres

Pour le marché de fournitures d'installation pour l'enregistrement de photos d'un montant de 2,2 millions d'euros HTVA, la Cour des comptes observe que le dossier administratif ne fait pas état d'une vérification des prix remis par l'unique soumissionnaire. Selon le service ICT1 du SPF, une telle vérification a été exécutée sur la base des prix communiqués par de grands fournisseurs sur leur site internet. L'exécution de ce contrôle et les résultats ne sont cependant pas documentés.

Par ailleurs, la Cour constate que le service ICT1 a utilisé un tableau reprenant les exigences techniques du cahier des charges pour procéder à la vérification de celles-ci, ce qui constitue une bonne pratique.

Dans le cadre de cette vérification, des informations complémentaires ont été demandées au soumissionnaire. La Cour observe que certaines réponses transmises sont trop imprécises en ce qu'elles se limitent, par exemple, à la mention « conforme aux normes ». Or, un examen consciencieux de la conformité des offres permet de diminuer le risque de défaillances de l'adjudicataire au stade de l'exécution.

Recommandation

Documenter la vérification des prix et l'examen de la régularité des offres, notamment en sollicitant les pièces justificatives permettant de vérifier la pertinence des réponses

3.4.3 Information et communication

Pour un marché de fournitures d'installations pour l'enregistrement de photos attribué à 2,2 millions d'euros HTVA, l'avis d'attribution de marché a bien été publié, mais il a été envoyé en retard (43 jours à la place de 30 jours maximum à compter de la conclusion du marché).

¹⁰⁸ En vertu de l'article 38 de l'arrêté royal du 18 avril 2017, le document demeure obligatoire lorsque l'adjudicateur recourt à une procédure négociée sans publicité en vertu de l'article 42, § 1^{er}, 1^o, c) de la loi pour autant que l'estimation du marché concerné soit égale ou supérieure au seuil fixé pour la publicité européenne.

3.4.4 Exécution

3.4.4.1 Cautionnement

La Cour des comptes n'a pas relevé de lacunes en matière de constitution de cautionnement pour les marchés analysés concernés par cette obligation.

3.4.4.2 Modifications du marché

Un adjudicateur peut intégrer à ses documents de marché des clauses de réexamen qui permettent la modification du marché en cours d'exécution. La réglementation impose qu'elles soient rédigées de manière claire, précise et univoque. Elles indiquent le champ d'application, la nature des modifications ainsi que les conditions d'usage¹⁰⁹.

Pour le marché de fournitures d'installations pour l'enregistrement de photos d'un montant de 2,2 millions d'euros HTVA, la Cour des comptes constate qu'une clause de réexamen spécifique a été prévue pour permettre le remplacement de l'adjudicataire initial dans les autres cas que ceux établis à l'article 38/3 de l'arrêté royal établissant les règles générales d'exécution. Bien qu'elle exige le respect des critères de sélection ainsi que des motifs d'exclusion, la clause ne prévoit aucune condition quant au respect des caractéristiques techniques et financières à respecter.

Recommandation

Prévoir des clauses de réexamen claires, précises et univoques quant à leur champ d'application, leur nature et leurs conditions d'usage

3.4.4.3 Livraison et réception

Pour deux marchés de services de consultance informatique d'architecture orientée services (SOA) d'un montant respectif de 168.396,80 et 254.640 euros HTVA, la direction d'encadrement ICT du SPF Affaires étrangères n'a pas été en mesure de transmettre les preuves des prestations réalisées et requises par les documents du marché (rapport mensuel d'activité, relevé de prestations...) ¹¹⁰. Elle indique que ces informations sont probablement disponibles auprès du SPF Bosa, mais ne sont pas disponibles actuellement pour le SPF Affaires étrangères. La nouvelle application e-procurement (2.0) qui remplacera l'e-catalogue devrait normalement fournir ces informations.

En outre, pour un marché de fournitures d'installation pour l'enregistrement de photos d'un montant de 2,2 millions d'euros HTVA, l'adjudicataire n'a pas respecté le délai de livraison de 60 jours pour la première tranche du marché.

Recommandation

Respecter les modalités et obligations de livraison et réception prévues dans le cahier spécial des charges

¹⁰⁹ Article 38 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013.

¹¹⁰ Obligations visées au point 29 du cahier spécial des charges relatif au rapportage global des prestations.

3.4.5 Conclusion

De manière générale, les dossiers de marchés publics de la direction d'encadrement ICT sont bien documentés et l'expression des besoins est formalisée par des documents types, même si la direction d'encadrement ICT ne dispose pas d'un plan d'achat pour le Saca.

L'examen des dossiers révèle des lacunes dans la préparation du marché, en particulier pour l'identification correcte des besoins. Il en résulte un volume d'achat trop important ou, au contraire, insuffisant. Il a ainsi été nécessaire de lancer un nouveau marché public pour compléter un marché ne répondant pas complètement et adéquatement au besoin. Ces approximations, notamment de la durée des marchés, sont susceptibles de compromettre la remise d'offres comparables et conformes aux attentes.

La direction d'encadrement ICT du SPF Affaires étrangères a eu recours à des accords-cadres du SPF Bosa dont la quantité maximale était déjà atteinte.

Enfin, le marché de fournitures d'installations pour l'enregistrement de photos concentre de nombreux manquements (exigences de sélection et d'exécution restreignant la concurrence, absence de Dume, absence de vérification des extraits de casier judiciaire, absence de vérification des prix, réponses lacunaires du soumissionnaire interrogé lors de l'analyse de régularité, non-respect des délais de livraison, etc.) de nature à remettre en cause l'attribution au soumissionnaire choisi.

Chapitre 4

Conclusion générale et recommandations

4.1 Maîtrise interne du processus d'achat

La Cour des comptes constate que le Saca Affaires consulaires ne dispose pas de personnel propre affecté à l'exercice du processus d'achat. Il dépend donc des services du SPF Affaires étrangères pour la réalisation de ses achats et du contrôle interne. En pratique, c'est le SPF qui réalise les marchés du Saca, à travers la direction générale des affaires consulaires (DGC) et la direction d'encadrement ICT. Il n'y a pas de service d'achat centralisé. Le Saca, par le biais de son comité de gestion, suit régulièrement les dépenses faites pour son compte, mais ne dispose pas d'informations structurelles sur les marchés publics qu'il finance.

La Cour des comptes relève un fonctionnement en silos. Des pratiques divergentes existent quant aux documents types et à l'encadrement des services réalisant des achats pour le compte du Saca. Cette situation ne garantit pas une homogénéité de traitement des marchés publics et provoque une dispersion des moyens qui y sont consacrés.

Le Saca n'a ni plan d'achat, ni inventaire des marchés publics passés pour son compte. La DGC et la direction d'encadrement ICT n'ont pas non plus d'inventaire exhaustif des marchés publics qu'ils passent. Ces deux directions ne disposent pas d'objectifs propres pour leur politique d'achat.

Seul le service B&B5 a fixé des objectifs et mis en place des outils pour aider les directions générales à réaliser leurs marchés publics : documents types, une possibilité de support par dossier, développement d'outils de monitoring. Cependant, ces initiatives ne s'appliquent pas au service ICT1 qui a lui-même développé des documents types et des outils pour suivre l'exécution de ses marchés.

Les directions d'encadrement ICT et B&B travaillent à l'amélioration, sans coordination entre elles, de l'encadrement de leurs marchés publics respectifs.

Le Saca Affaires consulaires pâtit de cette situation où des services fonctionnent différemment. Enfin, à tous les niveaux – de l'expression du besoin à l'exécution du marché – le Saca reçoit peu d'information sur la réalisation des marchés publics passés à son profit.

4.2 Examen des dossiers

4.2.1 Concessions de services pour les demandes de visas et légalisations

Externalisées depuis 2004, les missions de réception des demandes de visa ont fait l'objet de nouvelles procédures de passation en 2020 et 2022 pour un montant total de 70 millions d'euros.

La Cour des comptes constate que la procédure de passation des concessions a été correctement encadrée et documentée.

Néanmoins, des défaillances ont été constatées au stade de la passation des concessions.

Ainsi, le SPF Affaires étrangères s'est abstenu de négocier et n'a d'ailleurs pas prévu de modalités encadrant d'éventuelles négociations. Or, celles-ci auraient permis d'améliorer la qualité des offres en levant notamment certaines ambiguïtés y figurant. Quant à la phase de sélection, elle se fonde sur certains critères établis en méconnaissance du principe de proportionnalité, et de l'obligation de fixer un seuil minimal de capacité. Elle repose parfois sur une confusion avec les exigences de régularité technique. En outre, un adjudicataire n'aurait pas dû être sélectionné puisqu'il ne répondait pas aux exigences requises de références et de documents de preuve provisoire concernant les tiers auxquels il fait appel pour répondre à certaines normes de qualité.

Concernant la régularité des offres, le SPF n'a pas procédé à une vérification des prix alors que, pour des lots comparables, des différences de prix significatives existaient ou qu'un niveau de taxes étatiques différentes était proposé pour le même poste diplomatique. L'évaluation des offres repose sur un nombre important de critères d'attribution dont certains sont peu compréhensibles ou se confondent avec des exigences techniques du cahier des charges. La décision d'attribution est parfois insuffisamment motivée : elle ne permet pas aux soumissionnaires de décider en connaissance de cause s'il est ou non opportun d'introduire un recours.

Pour la Cour, la pertinence des critères tant de sélection que d'attribution devrait être réévaluée au regard des exigences techniques. Il en est de même de l'allotissement au regard des besoins réels de l'administration. De telles mesures permettront d'assurer une mise en concurrence plus efficiente et une meilleure qualité des offres au bénéfice tant de l'administration que des demandeurs de visa.

Au stade de l'exécution, plusieurs dispositifs sont prévus dans les documents de concession pour encadrer et contrôler, à différentes étapes du processus, les prestations des concessionnaires. Néanmoins, les services d'inspection ne disposent pas de toutes les informations utiles pour réaliser des contrôles au sein des centres de manière efficiente.

Enfin, les sanctions en cas de mauvaise exécution ne sont pas proportionnées au nombre de lots octroyés à un même concessionnaire, ce qui est susceptible de nuire à leur efficacité vu le nombre restreint de concessionnaires se partageant les lots.

4.2.2 Marché public de production et de livraison de passeports

La Cour des comptes relève des points positifs et de bonnes pratiques dans la réalisation du marché relatif à la production des passeports électroniques.

La DGC a ainsi procédé à l'évaluation de la précédente procédure de marché. Elle a procédé à des consultations préalables d'acteurs publics et privés actifs dans le domaine de ce marché. Toutefois, le SPF Affaires étrangères et le SPF Intérieur ne sont pas parvenus à mettre en place une infrastructure unique pour la gestion des clés des documents d'identité et de voyage, alors que ces prestations sont confiées au même adjudicataire. En outre, dans l'inventaire des prix à

fournir, la DGC a omis de mentionner certaines prestations d'intervention qu'elle avait pourtant demandées.

La procédure de passation utilisée est conforme à la législation applicable et dûment motivée. Elle permet à tout opérateur économique intéressé de participer au marché et, ensuite, au pouvoir adjudicateur de négocier les offres introduites. Toutefois, en pratique, seuls deux groupements de sociétés ont introduit une demande de participation, et seul un groupement a été sélectionné. Deux facteurs peuvent expliquer ce faible taux de participation : le nombre élevé de types de passeports différents demandés pour satisfaire les exigences linguistiques et le court délai de délivrance pour les procédures urgentes et super urgentes. Par ailleurs, la Cour des comptes constate des lacunes dans la vérification des motifs d'exclusion, de nature à remettre en cause l'attribution au soumissionnaire choisi.

Le critère de sélection relatif au chiffre d'affaires global pourrait être réévalué pour maximiser la concurrence. Les négociations sont bien documentées. Elles ont toutefois mené à s'écarter des taux de tolérance maximaux repris dans les spécifications techniques.

Le suivi de l'exécution du marché est également documenté. Le cautionnement a bien été constitué dans le délai imparti. Le début d'exécution du marché a néanmoins subi des retards suite à la crise de la covid-19 et aux modifications de conception du passeport demandées par le ministre de tutelle pour renforcer la sécurité. L'audit de sécurité après l'attribution a également dû être reporté. Suite à la forte augmentation des demandes de passeports après la crise sanitaire et le Brexit, le coût du marché pour la première année dépasse de 4 millions d'euros l'estimation réalisée en 2018.

4.2.3 Marchés publics de faible montant passés par la DGC

De manière générale, la procédure de passation des marchés de faible montant examinés est bien documentée. La Cour des comptes relève toutefois quelques lacunes en termes de mise en concurrence effective, de communication des critères d'attribution aux opérateurs économiques consultés et de respect des spécifications techniques reprises dans les documents de marché.

4.2.4 Marchés publics passés par la direction d'encadrement ICT

Le service ICT¹ réalise des marchés publics pour le Saca dans le cadre de l'exécution de ses missions, et ce, principalement pour l'exécution du marché public des passeports et des concessions pour les demandes de visas et légalisations.

Les dossiers consultés sont bien documentés et l'expression du besoin est formalisée dans un document type.

Cependant, la direction d'encadrement ICT ne dispose pas d'un plan d'achat pour le Saca et l'examen des dossiers sélectionnés montre quelques lacunes dans l'identification des besoins et la préparation du marché.

L'absence de consultation préalable du Saca ou des postes consulaires par la direction d'encadrement ICT rend parfois les estimations et la durée de certains marchés approximatives, ce qui

peut influencer sur le montant des offres remises et compromettre la remise d'offres comparables et conformes aux attentes.

Concernant le recours à des accords-cadres, la direction d'encadrement ICT du SPF Affaires étrangères a eu recours à un accord-cadre du SPF Bosa dont la quantité maximale était déjà atteinte. Par ailleurs, les conditions de l'accord-cadre (profils et prix) n'ont pas été respectées.

Enfin, le marché de fournitures d'installations pour l'enregistrement de photos concentre de nombreux manquements (exigences de sélection et d'exécution restreignant la concurrence, absence de Dume, absence de vérification des extraits de casier judiciaire, absence de vérification des prix, réponses lacunaires du soumissionnaire interrogé lors de l'analyse de régularité, non-respect des délais de livraison, etc.) de nature à remettre en cause l'attribution au soumissionnaire choisi.

Le Saca Affaires consulaires et le SPF Affaires étrangères ont pris acte du rapport d'audit. Le ministre des Affaires étrangères n'a pas émis de commentaires.

4.3 Récapitulatif des recommandations

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points
Maîtrise interne du processus d'achat			
Environnement de contrôle	<p>1 Optimaliser la maîtrise et la gestion des marchés publics :</p> <ul style="list-style-type: none"> réaliser et tenir à jour un inventaire offrant une vue globale, directe et complète de tous les marchés publics passés pour le compte du Saca, avec leurs données de base (objet, procédure de passation utilisée, date d'attribution, montant d'attribution, durée, adjudicataire, état du marché), par exemple sur la base du projet de tableau de monitoring du service B&B5 se concerter et coordonner les actions relatives à la passation des marchés pour le compte du Saca Affaires consulaires formaliser la procédure d'achat pour les marchés à passer pour le compte du Saca 	Saca Affaires consulaires et services du SPF Affaires étrangères impliqués dans la réalisation des marchés publics pour le compte du Saca	2.2
Évaluation des risques	<p>2 Disposer d'un plan d'achats pluriannuel reprenant l'ensemble de ses besoins, avec une estimation des quantités et du budget des achats à réaliser en consultant préalablement les services du SPF Affaires étrangères compétents et les postes consulaires pour définir les besoins</p>	Saca Affaires consulaires	2.3

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points
Activités de contrôle	3 Utiliser des documents types uniformes afin de garantir leur complétude et un traitement homogène des marchés passés pour le compte du Saca et disposer d'outils efficaces de suivi	Saca Affaires consulaires et services du SPF Affaires étrangères impliqués dans la réalisation des marchés publics pour le compte du Saca	2.4
Information et communication	4 Afin d'optimiser l'obtention et le partage des informations nécessaires : <ul style="list-style-type: none"> mettre en œuvre le projet de monitoring des contrats, concessions et marchés publics du service B&B5 regrouper et uniformiser les documents de support des marchés publics 	Saca Affaires consulaires et services du SPF Affaires étrangères impliqués dans la réalisation des marchés publics pour le compte du Saca	2.5
Pilotage	5 Assurer l'envoi périodique au comité de gestion du Saca Affaires consulaires de rapports portant sur les marchés publics pour le compte de celui-ci	Saca Affaires consulaires et services du SPF Affaires étrangères impliqués dans la réalisation des marchés publics pour le compte du Saca	2.6
Concessions de services pour les demandes de visas et légalisations			
Procédure de passation et mise en concurrence	6 Pour les prochaines concessions, intégrer et encadrer le recours aux négociations dans la procédure de passation ; mettre en œuvre ces négociations afin d'améliorer les offres	DGC	3.1.3.1
Publicité	7 Intégrer dans les avis de concessions toutes les informations obligatoires en vertu de la réglementation	DGC	3.1.3.2

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points
Sélection	<p>8</p> <p>Pour les prochaines concessions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • pour les concessions soumises à publicité européenne, vérifier systématiquement les extraits de casier judiciaire des membres des organes décisionnels de l'adjudicataire pressenti • établir de manière claire, précise et univoque des critères de sélection liés à la capacité des opérateurs économiques et proportionnés au nombre et aux spécificités des lots pour lesquels les opérateurs remettent une offre • réévaluer l'allotissement de la concession en fonction des besoins et exigences du SPF au stade de l'exécution • appliquer correctement les critères de sélection établis dans les documents de sélection 	DGC	3.1.3.3
Vérification des prix	<p>9</p> <p>Procéder à une vérification des prix remis par les soumissionnaires, solliciter le cas échéant des justifications pour les prix apparemment anormaux constatés auprès des soumissionnaires et les exclure en cas de justifications insuffisantes</p>	DGC	3.1.3.4
Évaluation des offres	<p>10</p> <p>Afin d'optimiser l'évaluation des offres :</p> <ul style="list-style-type: none"> • évaluer la pertinence des critères et sous-critères d'attribution entre eux, mais aussi au regard des critères de sélection et des spécifications techniques repris dans les documents de concession • prévenir la confusion entre la régularité des offres et l'application des critères d'attribution • motiver les points octroyés aux soumissionnaires sur base des résultats de la comparaison effective des offres au regard de chacun des critères d'attribution 	DGC	3.1.3.5

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points
Exécution	<p>11 Dans le cadre de la concession 2020 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • solliciter auprès des concessionnaires une adaptation des cautions constituées • clarifier l'application des sanctions lorsqu'un manquement aux clauses d'exécution concerne plusieurs lots d'un concessionnaire • communiquer l'offre du concessionnaire ou à tout le moins les données essentielles au service d'inspection du poste diplomatique pour lui permettre d'effectuer son contrôle sur place de manière efficiente • établir, pour les postes diplomatiques, une check-list adaptée à leur mission de contrôle prenant en compte non seulement la réglementation européenne, mais aussi le contenu du cahier des charges et de l'offre du concessionnaire <p>Pour la prochaine concession :</p> <ul style="list-style-type: none"> • prospecter auprès des acteurs du secteur (tant les opérateurs que les États) pour mettre en place dans le cadre de la prochaine concession, d'une part, un encadrement adapté et proportionné du tarif pour les demandes de légalisation et, d'autre part, une ou plusieurs formule(s) de révision de prix adaptée(s) aux contraintes des opérateurs et au code des visas • interdire à l'adjudicataire de résilier la concession sans motif • intégrer les dispositions relatives aux ouvertures et fermetures des centres de traitement dans une nouvelle clause de réexamen spécifique au sein du cahier des charges • clarifier et préciser cette clause de réexamen en indiquant le champ d'application ainsi que les conditions dans lesquelles il peut en être fait usage • étudier la possibilité d'établir des SLA (<i>service level agreement</i>) visant à encadrer l'application de sanctions en cas de défaut d'exécution 	DGC	3.1.5
Marché public de production et de livraison de passeports électroniques			
Identification du besoin	<p>12 S'accorder avec le SPF Intérieur sur leurs besoins et utiliser une seule et même infrastructure de gestion de clés publiques (PKI)</p>	SPF Affaires étrangères	3.2.2
Rédaction des documents de marché	<p>13 Pour le prochain marché, adapter l'inventaire de prix du formulaire d'offre aux spécificités du marché</p>	DGC	3.2.2.4

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points
Sélection	<p>14</p> <ul style="list-style-type: none"> • vérifier, au stade de la sélection, la situation sur le plan des dettes sociales des candidats dans les vingt jours suivant la date ultime pour l'introduction des demandes de participation, à l'aide de l'application Telemarc • vérifier, au stade de l'attribution, l'absence de motifs d'exclusion sur la base d'attestations récentes • assortir chaque critère de sélection d'un niveau d'exigence précis • réévaluer le caractère approprié du chiffre d'affaires global requis en vue de maximiser la concurrence 	DGC	3.2.3.2
Évaluation des offres	<p>15</p> <p>Fixer des sous-critères d'attribution permettant d'évaluer et de comparer concrètement la qualité des offres, étant entendu que la vérification du respect des exigences minimales s'opère au stade de l'examen de la régularité des offres</p>	DGC	3.2.3.4
Exécution	<p>16</p> <p>Pour le prochain marché, prévoir les prestations de destruction sécurisée dans l'inventaire du cahier spécial des charges</p>	DGC	3.2.5
Marchés publics passés par la DGC			
Principe de concurrence, d'égalité et de non-discrimination	<p>17</p> <p>Afin d'assurer une concurrence réelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> • réévaluer les spécifications techniques du marché et contacter des opérateurs économiques capables de répondre aux besoins de la DGC • pour les marchés de faible montant, consulter, sauf exception dûment motivée, les conditions de plusieurs opérateurs économiques et en conserver la preuve 	DGC	3.3.1
Rédaction des documents de marché	<p>18</p> <p>Pour les marchés de faible montant, porter à la connaissance des opérateurs économiques consultés les critères d'attribution, afin de leur permettre de remettre une offre en toute connaissance de cause et qui puisse répondre aux besoins réels de la DGC</p>	DGC	3.3.3

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points
Marchés publics passés par la direction d'encadrement ICT			
Préparation du marché	<p>19 Améliorer la préparation du marché en :</p> <ul style="list-style-type: none"> • identifiant et recensant l'ensemble des besoins réels en concertation avec les bénéficiaires • pour les marchés dont le montant estimé est égal ou supérieur au seuil de publicité européen, motivant formellement l'absence d'allotissement dans les documents de marché ou dans le dossier administratif 	Direction d'encadrement ICT	3.4.1
Passation	<p>20 Améliorer la passation, en veillant à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • respecter de manière stricte, pour les marchés subséquents à un accord-cadre conclu par une centrale d'achat, les conditions et termes (prix, profils, etc.) fixés dans cet accord-cadre • prospecter le marché afin d'établir des exigences de sélection et d'exécution adaptées aux capacités du secteur et favoriser ainsi la mise en concurrence du marché • recourir au document unique de marché européen (Dume) lorsque celui-ci est requis et respecter de manière stricte la vérification de l'absence des causes d'exclusion • documenter la vérification des prix et l'examen de la régularité des offres, notamment en sollicitant les pièces justificatives permettant de vérifier la pertinence des réponses 	Direction d'encadrement ICT	3.4.2
Exécution	<p>21 Améliorer l'exécution en veillant à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • prévoir des clauses de réexamen claires, précises et univoques quant à leur champ d'application, leur nature et leurs conditions d'usage • respecter les modalités et obligations de livraison et réception prévues dans le cahier spécial des charges 	Direction d'encadrement ICT	3.4.4

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
en français et en néerlandais, sur courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2023/1128/49

PRÉPRESSE

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

PHOTO DE COUVERTURE

Shutterstock

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

courdescomptes.be